

[OIT Página de entrada](#)



# Conferencia Internacional del Trabajo

86.a reunión  
Ginebra, junio de 1998

Informe III (Parte 1B)

## ESTUDIO GENERAL

Tercer punto del orden del día:  
Informaciones y memorias sobre la aplicación  
de convenios y recomendaciones

Estudio general de las memorias relativas  
al Convenio (núm. 159) y a la Recomendación  
(núm. 168) sobre la readaptación profesional  
y el empleo (personas inválidas), 1983

Informe de la Comisión de Expertos  
en Aplicación de Convenios y Recomendaciones  
(artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)

ISBN 92-2-310652-4

ISSN 0251-3226

### Sumario

[Introducción](#)

[Capítulo 1. Definiciones y ámbito de aplicación de las normas](#)

[Capítulo 2. Fundamento y alcance de las obligaciones del Estado](#)

[Capítulo 3. La readaptación profesional y los regímenes de seguridad social](#)

[Capítulo 4. Dificultades de aplicación de los instrumentos y perspectivas de ratificación](#)

[Observaciones finales](#)

[Anexos](#)

---

### Indice

[Introducción](#)

- [1. Generalidades](#)
- [2. Antecedentes históricos y contexto normativo](#)
- [3. Normas sobre la igualdad de oportunidades para las personas discapacitadas](#)
- [4. Relaciones con otras normas internacionales del trabajo](#)
- [5. Actividades prácticas de la OIT](#)
- [6. Resumen de las normas](#)

- [6.1. Contenido del Convenio](#)
- [6.2. Contenido de la Recomendación](#)

- [7. Estado de las ratificaciones](#)
- [8. Informaciones disponibles](#)
- [9. Plan del \*Estudio general\*](#)

## **Capítulo 1. Definiciones y ámbito de aplicación de las normas**

- [1. Noción de discapacidad](#)
  - [2. Terminología](#)
- [Sección I. Definición de la expresión «persona discapacitada»](#)

- [I. Criterios de impedimento profesional y social](#)
- [II. Modo de determinación de la condición de persona discapacitada](#)

- [Sección II. Ambito de aplicación personal de las normas](#)
- [Sección III. Definición de la readaptación profesional](#)
- [Sección IV. Campo de aplicación material de las normas](#)
- [Sección V. El papel de las organizaciones no gubernamentales](#)

## **Capítulo 2. Fundamento y alcance de las obligaciones del Estado**

[Sección I. Obligaciones del Estado comunes a los ámbitos de la readaptación profesional y del empleo](#)

- [I. Principios básicos de la política nacional](#)
- [II. Obligación de formulación y de revisión periódica de una política nacional](#)
- [III. Consultas con las organizaciones representativas](#)
- [IV. Promoción de los servicios de readaptación profesional y de empleo en las zonas rurales y en las comunidades apartadas](#)

[Sección II. Obligaciones del Estado en materia de readaptación profesional](#)

- [I. Autoridades competentes y coordinación de sus actividades](#)
- [II. Delegación de responsabilidades gubernamentales a los poderes locales](#)
- [III. Cooperación y coordinación para la prestación de servicios de readaptación profesional](#)
- [IV. Utilización de los servicios de readaptación profesional existentes para los trabajadores en general](#)
- [V. Formación y disponibilidad de asesores y de personal cualificado para las personas inválidas](#)
- [VI. El trabajo en un medio protegido](#)

### Sección III. Obligaciones específicas del Estado en materia de empleo

- I. Promoción de las oportunidades de empleo para las personas inválidas en el mercado regular de trabajo
- II. Subvenciones para la asignación de puestos de trabajo a las personas discapacitadas
- III. Ayudas al empleo
- IV. Incentivos fiscales

### Capítulo 3. La readaptación profesional y los regímenes de seguridad social

Sección I. Disposiciones nacionales relacionadas con la indemnización de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales

Sección II. Disposiciones nacionales relacionadas con los regímenes de seguro de invalidez

### Capítulo 4. Dificultades de aplicación de los instrumentos y perspectivas de ratificación

Sección I. Dificultades de aplicación de las disposiciones del Convenio

Sección II. Perspectivas de ratificación

### Observaciones finales

### Anexos

- I. Textos del Convenio (núm. 159) y de la Recomendación (núm. 168)
- II. Texto de la Recomendación (núm. 99)
- III. Ratificaciones del Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159)
- IV. Resumen de las memorias relativas al Convenio (núm. 159) y a la Recomendación (núm. 168) sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (Artículo 19 de la Constitución)

---

## **Introducción**

### **1. Generalidades**

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, en su 258.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 1993), invitó a los gobiernos a que presentaran memorias acerca de su legislación y de sus prácticas relativas a la promoción de la readaptación profesional y del empleo de personas discapacitadas, de que tratan el Convenio (núm. 159) y la Recomendación (núm. 168) sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983<sup>(1)</sup>. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, basándose en esas memorias y en las que le remitieron en cumplimiento de los artículos 22 y 35 de la Constitución de la OIT los Estados que han ratificado el Convenio examinado, procedió a elaborar el primer Estudio general de la situación relativa a la aplicación de esos instrumentos en los Estados que han ratificado el Convenio y en los que no lo han ratificado.

## 2. Antecedentes históricos y contexto normativo

2. Poco después de su creación, la Organización Internacional del Trabajo empezó a preocuparse de la situación en el medio ambiente del trabajo de las personas discapacitadas o inválidas. Su primera iniciativa en la esfera de la readaptación profesional, tomada en 1921, trataba sobre las distintas posibilidades de introducir en las legislaciones nacionales la obligación legal de dar empleo a los mutilados de guerra y métodos de reinserción de los discapacitados en la vida profesional. Las conclusiones que adoptaron los expertos consultados y las medidas legislativas propuestas dieron lugar, en 1925, al primer acto de reconocimiento internacional de las necesidades profesionales de los inválidos, al adoptar la Conferencia Internacional del Trabajo una recomendación sobre la indemnización por accidentes del trabajo<sup>(2)</sup>. El tema de la readaptación de los discapacitados, que fue relegado a un segundo plano durante la crisis económica mundial de los años treinta, suscitó un nuevo interés durante la segunda guerra mundial debido, por un lado, al gran número de inválidos de guerra y, por otro lado, a que durante ese mismo período, las personas discapacitadas civiles demostraron que podían ocupar con eficacia puestos de trabajo que antes ocupaban los ciudadanos movilizados, en particular en los sectores del comercio y de la industria. En consecuencia, la comunidad internacional consideró necesario consagrar en las normas con vocación de aplicación universal y mediante acciones concertadas en diferentes ámbitos el derecho de las personas discapacitadas de gozar de medidas adecuadas de adaptación y de readaptación médica y profesional, con miras a una inserción socioprofesional en pie de igualdad con los demás colectivos de la sociedad.

3. En 1944, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una recomendación sobre los trabajadores con capacidad disminuida, en la que afirma el derecho de éstos (independientemente de la causa de su discapacidad) a contar con las más amplias facilidades de orientación profesional especializada, de formación profesional, de reeducación funcional y profesional y de colocación en un empleo útil<sup>(3)</sup>. Sin embargo, no fue sino en 1955 que la Conferencia examinó, por primera vez, la importante cuestión de los medios que se han de poner a disposición de los discapacitados y adoptó, por unanimidad, la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99)<sup>(4)</sup>, que constituyó, hasta que se adoptaron el Convenio núm. 159 y la Recomendación núm. 168, el instrumento internacional de referencia de toda legislación o práctica nacional relativa a la orientación profesional, la formación profesional y la colocación de discapacitados. Esta Recomendación comprende, por otra parte, las normas esenciales a las que pueden remitirse las organizaciones no gubernamentales para encontrar los elementos, reconocidos en el plano internacional, de la readaptación profesional, así como los medios para su aplicación.

4. La resolución sobre la readaptación profesional de los inválidos y la resolución sobre los trabajadores de capacidad disminuida, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1965 y 1968, respectivamente, se articulan en torno a los esfuerzos que se han de desplegar para aumentar las posibilidades de adaptación y de readaptación de las personas discapacitadas en el mundo del trabajo.

5. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, elaborado en estrecha asociación con la OIT, que adoptó la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966<sup>(5)</sup>, obliga a los Estados parte a reconocer, entre otros derechos, el derecho de toda persona a ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado y a tomar medidas adecuadas para garantizar este derecho. Entre estas medidas se incluyen en particular la elaboración de programas, la formulación de políticas de orientación y de formación profesionales y la selección de técnicas apropiadas para la realización de un desarrollo social, económico y cultural constante, así como de un pleno empleo productivo en el respeto de las libertades políticas y económicas de cada persona. En este instrumento se recuerdan o afirman varios principios, especialmente el principio de igualdad de trato entre los trabajadores en general, y entre los hombres y las mujeres, lo cual incluye la igualdad de salario

por un trabajo de igual valor<sup>(6)</sup>; el derecho a condiciones de existencia dignas y a condiciones de salud y seguridad en el trabajo; el derecho a igualdad de oportunidades para todos en materia de ascensos en el empleo, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad; y el derecho a la educación, que incluye el principio de enseñanza obligatoria, para lograr el pleno desarrollo de la persona humana.

**6.** Por otra parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en 1971 la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental<sup>(7)</sup>, en 1975, la Declaración de los Derechos de los Impedidos<sup>(8)</sup>, en las que se reconocen a los retrasados mentales o discapacitados los mismos derechos civiles y políticos de que gozan las demás personas. Además, se reconocen sus derechos a la atención médica, psicológica y funcional, a la readaptación social y médica, a la educación, a la capacitación y a la rehabilitación profesional, a los servicios de orientación y asistencia, así como a los servicios de colocación y demás servicios que les permitan desarrollar al máximo su capacidad y sus aptitudes y acelerar el proceso de su inserción o reinserción social; el derecho a desempeñar y conservar un empleo adaptado a sus capacidades, o a desempeñar alguna otra ocupación útil, productiva y remunerada; se prevé igualmente que se han de tomar en consideración sus necesidades específicas.

**7.** En 1975, durante la misma reunión, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142) y la Recomendación núm. 150 sobre el mismo tema, así como una resolución sobre la readaptación profesional y la reintegración social de los inválidos o impedidos.

**8.** En virtud del párrafo 1 del artículo 3 del Convenio núm. 142, los Estados Miembros que lo han ratificado tienen la obligación de ampliar gradualmente sus sistemas de orientación profesional y de información constante sobre el empleo, incluso por medio de programas apropiados, a los minusválidos, mientras que, en virtud del párrafo 53 de la Recomendación núm. 150, los minusválidos físicos o mentales deberían tener acceso a los programas de orientación y formación profesionales establecidos para la población en general o, cuando esto no sea aconsejable, deberían establecerse programas especialmente adaptados; deberían redoblar los esfuerzos para informar a la opinión pública, los interlocutores sociales y los profesionales sobre la necesidad de facilitar a los minusválidos físicos o mentales orientación y formación profesionales que les permitieran encontrar un empleo adecuado; deberían adoptarse medidas para garantizar, en la medida posible, su integración o reintegración a la vida productiva en un ambiente normal de trabajo y debería tenerse en cuenta la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99).

**9.** La resolución relativa a la readaptación profesional y a la reintegración social de los inválidos o las personas discapacitadas es de particular importancia, por cuanto introduce un nuevo concepto, el de la reintegración de las personas discapacitadas e inválidas en la sociedad. En dicha resolución se recuerdan las resoluciones pertinentes de 1965, sobre la readaptación profesional de los inválidos, y de 1968, sobre los trabajadores de capacidad disminuida; se toma nota de que la opinión pública reconoce cada vez claramente la necesidad de medidas especiales con miras a la reintegración en la comunidad de un número importante de personas inválidas o discapacitadas físicas o mentales, y se señala el hecho de que la Sociedad Internacional para la Rehabilitación de los Inválidos proclamó los años setenta como el «Decenio de la Rehabilitación». Al señalar que la existencia de una gran proporción de personas inválidas o minusválidas en la sociedad constituye una pérdida grave para la economía nacional y podría, a menos que se tomen medidas eficaces al respecto, obstaculizar el próspero desarrollo de un país, este texto exhorta a todas las autoridades públicas y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a brindar a los inválidos y a las personas discapacitadas las mayores posibilidades de obtener, de ejercer y de conservar un empleo adecuado.

**10.** Desde entonces, la ONU y la OIT aúnan sus esfuerzos para alcanzar un objetivo común tendente a una «participación e igualdad plenas». Mediante una resolución de 16 de diciembre de 1976, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó 1981 «Año Internacional de los Impedidos», con el tema «Participación e igualdad plenas». Las actividades de ese proyecto se pusieron en práctica mediante un programa de acción mundial relativo a los incapacitados<sup>(9)</sup>. En él se prevé la introducción de medidas eficaces, en los planos nacional e internacional, que permitan la plena participación de las personas incapacitadas en la vida social y en el desarrollo, en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos.

**11.** Este contexto, que constituye una prueba de la nueva visión que se tiene del lugar y la función que ocupan los discapacitados en la sociedad, era el que prevalecía cuando la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó, en 1979, una resolución encaminada especialmente a que se considerara la inscripción en el orden del día de una próxima reunión la cuestión relativa a la oportunidad de revisar la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99)<sup>(10)</sup>, y a que la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamara el período 1983-1992 «Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos»<sup>(11)</sup>.

**12.** En muy poco tiempo, la idea de revisar la Recomendación fue perdiendo terreno ante la de la oportunidad de elaborar nuevas normas internacionales del trabajo que tuvieran en cuenta, en particular, la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades y de trato a todas las categorías de personas discapacitadas, en las zonas rurales y en las urbanas, a fin de que no sólo pudieran encontrar y ejercer un empleo, sino también integrarse en la colectividad.

**13.** La Recomendación núm. 99, que no está vinculada a ningún convenio, fue un instrumento autónomo hasta que se adoptaron el Convenio núm. 159 y la Recomendación núm. 168; las repercusiones que ha tenido en muchas legislaciones nacionales sirve para ilustrar la afirmación del Director General de la OIT, en su Memoria de 1964<sup>(12)</sup>, según la cual, si bien un convenio es fuente de obligaciones, es posible que en ciertas esferas una norma que puede tener una amplia aceptación como tal sea mucho más efectiva en la práctica que ciertas obligaciones que es improbable que sean aceptadas con igual amplitud, y la recomendación no debe considerarse más como un «pariente pobre» del convenio.

**14.** Así, no se trataba de reemplazarla, sino de completarla mediante una nueva recomendación en la que se tuviera en cuenta el reconocimiento por parte de la comunidad internacional del derecho de las personas discapacitadas a encontrarse en igualdad de oportunidades y de trato para su inserción o su reinserción en la sociedad. Sin embargo, se estimó necesario vincular más a los Estados, a través de un convenio, para trabajar con miras a la construcción de una sociedad sin discriminaciones respecto de las personas discapacitadas. Este fue el cauce que tomaron las discusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo, que condujo a la adopción, en la 69.<sup>a</sup> reunión de la CIT, del Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), y de la Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168).

**15.** La ratificación del Convenio núm. 159 implica para el Estado parte el compromiso, de conformidad con las condiciones y con las prácticas nacionales y en función de sus posibilidades, de formular, aplicar y revisar periódicamente una política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas discapacitadas. En este instrumento se establecen los principios de esta política y se determinan las medidas que han de adoptarse en el plano nacional a tales efectos. Como todos los convenios de índole promocional, el Convenio núm. 159 invita a los gobiernos a que celebren consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre la aplicación de la política nacional. Prescribe asimismo la celebración de consultas con las organizaciones representativas constituidas por personas inválidas o que se ocupan de dichas personas.



**16.** A la luz de los nuevos instrumentos, la readaptación profesional, un trabajo libremente elegido y la posibilidad de progresar profesionalmente constituyen los parámetros insoslayables de la inserción social de las personas discapacitadas. La consecución del objetivo que se busca implica la elaboración de estrategias adecuadas y de programas específicos que permitan que las personas discapacitadas puedan ocupar su lugar en la sociedad.

**17.** Estas estrategias se inscriben precisamente en la acción de la comunidad internacional encaminada a lograr la plena participación de las personas discapacitadas en la sociedad, mediante el establecimiento de un programa mundial cuya realización es de competencia de los Estados.

**18.** El objetivo del «Programa de Acción Mundial para los Impedidos» es dar a conocer mejor al público las cuestiones relativas a la noción de discapacidad y alentar a los discapacitados a constituir organizaciones que les permitan expresarse. Este Programa, que se basa en la prevención, la readaptación y la obtención de igualdad de oportunidades para los discapacitados, a fin de lograr su plena participación en la vida colectiva y la igualdad de oportunidades, confía al gobierno la responsabilidad de adoptar las medidas de prevención orientadas a la eliminación progresiva de las situaciones que llevan a las deficiencias y la de hacer frente a las consecuencias que éstas entrañan para el individuo. El programa es coordinado, realizado y evaluado por el Centro de las Naciones Unidas de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios, con sede en Viena. Prorrogado otro decenio (1993-2002), su objetivo es el logro de una sociedad para todos hacia el año 2010.

**19.** La Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) son las tres instituciones especializadas de las Naciones Unidas a las que se ha confiado la tarea de promover la readaptación y la igualdad de oportunidades para los discapacitados. Estas instituciones se esfuerzan por cooperar cada vez más estrechamente con el fin de fomentar a escala nacional e internacional una colaboración multisectorial a favor de las personas discapacitadas. Son muchas las actividades realizadas bajo la égida de las Naciones Unidas en el marco del Programa de Acción Mundial<sup>(13)</sup>.

**20.** Cabe señalar, en particular, el establecimiento, mediante una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de una serie de normas que los gobiernos han de observar para garantizar el cumplimiento de las condiciones necesarias orientadas a la consecución de los objetivos fijados en el Programa de Acción Mundial<sup>(14)</sup>. La aplicación de estas reglas supone un compromiso moral y político por parte de los gobiernos, así como una firme voluntad de cara a la adopción de las medidas necesarias.

### **3. Normas sobre la igualdad de oportunidades para las personas discapacitadas**

**21.** Estas Normas se basan en la filosofía del Programa de Acción Mundial; en virtud de las mismas, los gobiernos deben esforzarse por determinar cuáles son los obstáculos con que tropieza la aplicación, en beneficio de las personas discapacitadas, del principio universal de igualdad y tomar medidas para asegurar la eliminación progresiva de esos obstáculos.

**22.** En las Normas figuran las disposiciones en materia de igualdad de oportunidades; se determinan los ámbitos de intervención privilegiados (acceso al entorno físico, a las actividades y a los servicios generalmente puestos a disposición de todos los ciudadanos: educación, empleo, protección del salario, seguridad social); se compromete a los Estados a dotarse de una base legal que sustente las medidas dirigidas a la igualdad de oportunidades para las personas minusválidas y a la eliminación de los efectos negativos de las condiciones vigentes en la vida de esas personas, a reconocer e incentivar a las organizaciones de personas discapacitadas y a garantizar sus derechos, y a establecer una coordinación

entre los diferentes ámbitos de la sociedad (creación de comisiones multidisciplinarias) de cara a un enfoque global de la cuestión de la incapacidad y las soluciones que conviene aportarle; y se trazan las grandes líneas de las medidas que los gobiernos han de adoptar. Las Normas comprenden, además, directivas dirigidas a todos aquellos que están llamados a ocuparse de las cuestiones relativas a la invalidez, considerándose a las familias de las personas discapacitadas como socios activos en el esfuerzo concertado para mejorar la calidad de vida de estos últimos. Finalmente, la aplicación del Programa de Acción Mundial ha suscitado la necesidad de plantear una norma sobre la vida familiar y la integridad física de las personas minusválidas.

**23.** Se prevé asimismo un mecanismo de control y de seguimiento de la aplicación de estas Normas; implica, sobre todo, la prestación de asistencia en materia de evaluación de los progresos realizados a los Estados que la soliciten, teniendo en cuenta las particularidades inherentes a las situaciones económicas, sociales y culturales, y comprende la prestación de servicios de asesoramiento, al tiempo que se favorece el intercambio entre los Estados de informaciones relativas a sus respectivas experiencias en los terrenos abarcados por las Normas.

#### **4. Relaciones con otras normas internacionales del trabajo**

**24.** El examen del contexto en que se sitúa la adopción de los dos instrumentos objeto del presente Estudio muestra la evolución de las preocupaciones de los responsables de las decisiones políticas con respecto a los discapacitados y las medidas adoptadas a nivel internacional para asegurarles una asistencia, favorecer su integración en el medio de trabajo y, por último, garantizar su inserción y participación igualitaria en la vida colectiva de su país. Además, conviene situar el Convenio núm. 159 y la Recomendación núm. 168 en el lugar que les corresponde en el conjunto normativo coherente y evolutivo formado por los instrumentos pertinentes de la OIT.

- La Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99), instrumento de referencia en la materia, ha inspirado a numerosos órganos legislativos nacionales a la hora de examinar la cuestión de los medios adecuados para ayudar a los discapacitados a adaptarse a las necesidades del mercado de trabajo, poniendo de manifiesto el potencial de mano de obra que constituye ese grupo de población para sus economías.
- El Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), obliga a los Estados a formular y aplicar una política orientada a eliminar toda discriminación. Por «discriminación» se entiende toda distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, o cualquier otra distinción definida por el Estado Miembro interesado que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato. La Recomendación núm. 111, de 1958, que lo complementa, prevé en su punto 6 que la aplicación de la política de no discriminación *«no debería menoscabar las medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, por razones tales como (...) la invalidez (...) generalmente se les reconozca la necesidad de protección o asistencia especial»*.
- El Convenio núm. 100 y la Recomendación núm. 90 sobre igualdad de remuneración, de 1951, han inspirado ampliamente el Convenio núm. 159 en lo que respecta a las prescripciones sobre la aplicación del principio de igualdad de oportunidades y de trato a los trabajadores inválidos de uno y otro sexo.
- El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), dispone que el objetivo fundamental de esa política debe ser el fomento del pleno empleo, productivo y libremente elegido. La Recomendación núm. 122 que lo complementa precisa que, con ese propósito, deben hacerse esfuerzos para atender las necesidades específicas de los discapacitados. De conformidad con la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), las medidas encaminadas a atender las necesidades de las personas discapacitadas deben



inscribirse en el contexto de una política global del empleo y comprender, en particular, medidas de readaptación profesional. Además, dicha Recomendación subraya que pueden preverse incentivos adaptados a las condiciones y a las prácticas nacionales a fin de facilitar la aplicación de esas medidas.

- El Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), prevé la obligación de extender progresivamente los sistemas de orientación profesional y de información permanente sobre el empleo a las personas inválidas (artículo 3, párrafo 1).
- El Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168) prescribe, en su artículo 6, párrafo 1, la igualdad de trato a todas las personas protegidas, sin discriminación alguna por diversos motivos, entre los que figura la invalidez.

**25.** Otras normas se interesan de manera más pragmática, aunque incidentalmente, en estas cuestiones. Siguiendo el orden cronológico de su adopción, se trata de los instrumentos siguientes:

- La Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67), menciona la invalidez y las lesiones ocasionadas por el empleo como riesgos que dan derecho a las prestaciones otorgadas por el seguro social obligatorio. Dicha norma recomienda la aplicación de un mecanismo que tenga en cuenta la pérdida de ingresos debida a la invalidez como condición para el derecho a prestaciones (párrafo 11).
- Los Convenios sobre el examen médico de los menores (industria), 1946 (núm. 77) (artículo 6) y sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946 (núm. 78) (artículo 6), así como la Recomendación sobre el examen médico de aptitud para el empleo de los menores, 1946 (núm. 79) (párrafo 9), prevén medidas apropiadas para la orientación profesional y la readaptación física y profesional de los menores cuyo examen médico haya revelado ineptitudes para el empleo.
- El Convenio núm. 88 (artículo 7, apartado *b*)) y la Recomendación núm. 83 (párrafo 4, apartado *b*)) sobre el servicio del empleo, 1948, señalan la necesidad de tomar y perfeccionar medidas especiales para la colocación de discapacitados.
- El Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951 (núm. 99), prevé la posibilidad de admitir excepciones individuales para mantener las posibilidades de empleo de los trabajadores de capacidad física o mental reducida (artículo 3, párrafo 5).
- El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), prevé la colaboración entre las instituciones encargadas de prestar asistencia médica para readaptar a las personas de capacidad disminuida a un trabajo adecuado (artículo 35).
- Los Convenios sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121) (artículo 26), y sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128) (artículo 13), estipulan la obligación de los Miembros de proporcionar servicios de readaptación profesional que, cuando sea posible, preparen a una persona incapacitada para reanudar sus actividades anteriores o, si esto no fuera posible, para ejercer otra actividad lucrativa que se adapte en la mayor medida posible a sus calificaciones y aptitudes, y de tomar medidas para facilitar la colocación adecuada de los trabajadores incapacitados.
- La Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 131), menciona en su punto 1, *f*), ii) a los hijos del asegurado social que padecen una enfermedad crónica o una dolencia que los incapacita para toda actividad lucrativa.

## 5. Actividades prácticas de la OIT

**26.** La asistencia que la OIT presta a los Estados Miembros con el propósito de formular políticas nacionales y diseñar, aplicar y evaluar programas en el campo de la readaptación profesional y del empleo de los discapacitados ha evolucionado con los años. Los primeros proyectos de cooperación

técnica tenían por objeto ayudar a los gobiernos, en general por intermedio de los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, a crear centros de readaptación profesional y talleres protegidos. Se prestó asistencia para el diseño de las instalaciones, la selección de los cursos a impartir, la compra de instrumentos y equipo, el establecimiento de los servicios de evaluación y orientación ocupacionales y la formación del personal de los centros<sup>(15)</sup>.

**27.** En una época más reciente, los proyectos de cooperación técnica se centraron en la atención de los discapacitados de las zonas rurales sin acceso a centros de rehabilitación profesional, que generalmente se encuentran en las ciudades. Estos proyectos ayudaron a las autoridades nacionales a establecer programas de readaptación basada en la comunidad, y en particular a preparar y perfeccionar los planes de estudio y la formación de los instructores encargados de poner en práctica estos programas<sup>(16)</sup>.

**28.** En muchos países en desarrollo, a pesar de los servicios de readaptación y formación profesional suministrados mediante centros y programas de readaptación basada en la comunidad, son muchos los discapacitados que no han podido encontrar trabajo. Por ello, estos países han buscado apoyo técnico de la OIT para establecer programas de asistencia a los discapacitados, con el objeto de desarrollar actividades generadoras de ingresos en el sector no estructurado. Estos programas de creación de empleo proporcionan formación en materia de gestión, orientaciones en la identificación de oportunidades comerciales locales viables, asistencia en la preparación de planes comerciales y acceso al crédito<sup>(17)</sup>. Tales actividades se realizan generalmente en colaboración con la UNESCO y la OMS.

**29.** La importancia creciente que en muchos países se está dando a la igualdad de oportunidades para los discapacitados y la consiguiente demanda de integración de las oportunidades de formación profesional, ha originado nuevas solicitudes de proyectos de cooperación técnica de la OIT. Estos proyectos tienen por objeto el asesoramiento a ministerios e instituciones responsables de la enseñanza técnica y la formación profesional en la adopción de políticas y prácticas, y la adaptación de servicios de formación y equipos para la integración de estudiantes discapacitados. También incluyen la orientación de los instructores y del personal en general sobre la manera de formar personas con diferentes tipos de impedimentos (visual, auditivo, físico, etc.)<sup>(18)</sup>.

**30.** Se han realizado otros proyectos de cooperación técnica en países que salían de conflictos armados, mediante los cuales se han atendido las necesidades de readaptación y formación, tanto de ex combatientes como de civiles discapacitados<sup>(19)</sup>.

**31.** Por último, entre las actividades de cooperación técnica cabe citar las reuniones técnicas regionales «cuadripartitas» -- en las que participan representantes de gobiernos, empleadores, trabajadores y organizaciones de discapacitados --, organizadas con el objeto de brindar asesoramiento en materia de discapacidades, especialmente en lo relativo a las modalidades de aplicación nacional de las disposiciones del Convenio núm. 159<sup>(20)</sup>.

## **6. Resumen de las normas**

### **6.1. Contenido del Convenio**

**32.** El Convenio se divide en tres partes que están constituidas por nueve artículos a los que se añaden las disposiciones finales usuales.

**33.** En la primera parte (artículo 1.<sup>o</sup>) se define el concepto de «persona inválida» y se precisa la finalidad de la «readaptación profesional», que deberá ofrecerse a todas las categorías de personas inválidas.

**34.** La segunda parte (artículos 2 a 5) establece los principios de una política nacional de readaptación profesional y de empleo de personas inválidas (artículo 2). Esta política debe garantizar que existan medidas adecuadas de readaptación profesional al alcance de todas las categorías de personas inválidas (artículo 3) y basarse en el principio de igualdad de oportunidades entre los trabajadores inválidos y los trabajadores en general, así como en el de igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores inválidos de los dos sexos (artículo 4). En el artículo 5 se prevé que deberá consultarse a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores sobre la aplicación de la política de readaptación profesional y de empleo, así como a las organizaciones representativas constituidas por personas inválidas o que se ocupan de dichas personas.

**35.** La tercera parte (artículos 6 a 9) trata de las medidas que han de adoptarse para el desarrollo de servicios de readaptación profesional y de empleo para personas inválidas.

- En el artículo 6 se prescribe que todo Miembro deberá adoptar las medidas necesarias para aplicar los artículos 2 a 5.
- En el artículo 7 se estipula la creación y el desarrollo de servicios de orientación y formación profesionales, colocación y empleo para las personas inválidas, así como la evaluación de su funcionamiento, y se recomienda la utilización, a tal efecto, de los servicios existentes para los trabajadores en general.
- En virtud del artículo 8 se deberán establecer servicios de adaptación profesional y de empleo para personas inválidas en las zonas rurales y en las comunidades apartadas.
- En el artículo 9 se solicita a los miembros que se esfuercen en asegurar la formación y la disponibilidad de asesores en materia de readaptación y de otro personal cualificado que se ocupe de la orientación profesional, la formación profesional, la colocación y el empleo de personas inválidas.

## **6.2. Contenido de la Recomendación**

**36.** La Recomendación núm. 168 está dividida en nueve partes.

**37.** Al igual que en el Convenio, la primera parte trata de las definiciones y del campo de aplicación.

**38.** En la segunda parte se prescriben medidas concretas, directas o indirectas, con miras a favorecer la readaptación y el empleo de personas discapacitadas. Se hace hincapié en la finalidad de tales medidas, destinadas a permitir la integración o reintegración de estas personas en la vida activa normal.

**39.** La tercera parte preconiza la participación de la colectividad (organizaciones representativas de empleadores, de trabajadores y de personas minusválidas) en la organización y en la dirección de los servicios de readaptación profesional y de empleo para las personas discapacitadas.

**40.** En la cuarta parte se proponen algunas medidas concretas para el desarrollo de servicios de readaptación profesional en las zonas rurales y en comunidades apartadas.

**41.** La quinta parte trata de la formación y del perfeccionamiento de especialistas capacitados en materia de readaptación profesional; se propone que las personas dedicadas a la orientación profesional, a la formación profesional y a la colocación de trabajadores en general deberían tener un conocimiento suficiente de las discapacidades y de sus efectos invalidantes.

**42.** En las partes 6 y 7 se describe, a grandes rasgos, la contribución que pueden aportar las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como las personas inválidas y sus organizaciones,

al desarrollo de los servicios de readaptación profesional. Concretamente, se pide a las organizaciones de empleadores y de trabajadores que, por una parte, faciliten la integración o la reintegración de las personas inválidas en las empresas y, por otra, que planteen el problema de la readaptación profesional de estas personas en las reuniones de los organismos sindicales.

**43.** La parte 8 hace referencia a los regímenes de seguridad social y a los instrumentos de la OIT en la materia e invita a los Miembros a armonizar las disposiciones nacionales por las que se rigen dichos regímenes con las de las normas dirigidas a la readaptación profesional y al empleo de las personas discapacitadas.

**44.** En la parte 9 se estipula que se deberían adoptar medidas para garantizar la coordinación de las políticas y de los programas de readaptación profesional con las políticas y los programas de desarrollo social y económico general.

## **7. Estado de las ratificaciones**

**45.** El Convenio núm. 159 entró en vigor el 20 de junio de 1985, y al 12 de diciembre de 1997 había sido ratificado por 59 Estados Miembros, cuya lista figura en el anexo III del presente Estudio general.

## **8. Informaciones disponibles**

**46.** Para preparar el Estudio general, la Comisión tuvo a su disposición las memorias presentadas en virtud del artículo 19 de la Constitución por 91 Estados y 11 territorios no metropolitanos, en las que dan cuenta sobre su legislación y práctica respectivas en relación con el objeto del Convenio núm. 159 y de la Recomendación núm. 168, por lo que se refiere a aquellos Estados y territorios que no han ratificado el Convenio núm. 159, y con el objeto de la Recomendación núm. 168, en el caso de los que han ratificado dicho Convenio<sup>(21)</sup>. Asimismo, la Comisión analizó las informaciones comunicadas por los Estados en las memorias presentadas en virtud de los artículos 22 y 35 desde que ratificaron el Convenio.

**47.** Con motivo del presente Estudio, la Comisión hace propicia la ocasión para solicitar a los gobiernos interesados que faciliten periódicamente los textos legislativos que abordan las áreas comprendidas en los instrumentos, así como los que hayan sido modificados, e informaciones sobre las nuevas prácticas.

**48.** La Comisión expresa su satisfacción ante el elevado número de gobiernos que han presentado memorias sobre los instrumentos examinados. Sin embargo, señala que, si bien algunas de estas memorias son muy completas, muchas no contienen las informaciones detalladas esperadas y sólo ofrecen una idea aproximada de la aplicación de los instrumentos, en particular, en lo relativo a la situación en la práctica. La Comisión actuó como de costumbre y suplió esta carencia en la medida de sus posibilidades, tomando en consideración diversas fuentes oficiales, entre las que cabe citar las memorias de los gobiernos sobre la aplicación de otros instrumentos internacionales que tratan directa o indirectamente de las cuestiones vinculadas al objeto del Convenio y de la Recomendación examinados. A este respecto, la Comisión solicita a los gobiernos que redoblen sus esfuerzos a la hora de comunicar las informaciones pertinentes requeridas. La Comisión insiste en este punto, dado que la cooperación de los gobiernos a este respecto es esencial para que puedan cumplir su mandato con la mayor eficacia y obtener una visión de conjunto lo más amplia posible.

**49.** Conviene señalar que el Convenio núm. 159 es un convenio de carácter promocional en el sentido de que no enuncia normas precisas que puedan incorporarse directamente en las legislaciones nacionales, sino que se dirige a la adopción de disposiciones que fijan los objetivos que han de alcanzarse, al tiempo

que deja una relativa discreción a los Estados que los ratifican en lo que atañe a la elección de los métodos mediante los cuales se proponen alcanzar estos objetivos y al calendario de las medidas que requieren adopción.

## **9. Plan del Estudio general**

**50.** La Comisión se propone presentar su Estudio general en cuatro capítulos. El primer capítulo se centrará en las definiciones de los términos y expresiones clave de los instrumentos y en el examen del contenido que se les ha dado en las legislaciones y en las prácticas nacionales de los Estados Miembros, así como en la delimitación del campo de aplicación personal y material de las disposiciones de estas normas y de las disposiciones de las legislaciones nacionales pertinentes, tanto en los países que han ratificado el Convenio núm. 159 como en los que no lo han ratificado. La Comisión expondrá los métodos seguidos por los países cuya legislación se acerca más a las prescripciones del convenio y de la recomendación, para proceder, gradualmente, a tratar de forma más completa el ámbito de su aplicación, tanto en lo que respecta a las personas a las que se aplican los textos pertinentes como en lo relativo a las esferas en las que interviene el Estado, a efectos de alcanzar el objetivo de estos instrumentos. El segundo capítulo girará en torno a las obligaciones de formular, aplicar y revisar periódicamente una política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de las personas discapacitadas, basada en los principios de igualdad de oportunidades entre los trabajadores en general y los trabajadores discapacitados, y de igualdad de oportunidades y de trato entre los trabajadores discapacitados de ambos sexos. Se examinarán la descripción y la enumeración, de forma no exhaustiva, de las medidas que habrán de aplicarse con miras al desarrollo de los servicios de readaptación profesional y de empleo para las personas discapacitadas, incluidas las que se encuentran en las zonas rurales y en las comunidades apartadas. El tercer capítulo examinará la cuestión de la readaptación profesional en lo que atañe a los regímenes de seguridad social. Por último, el capítulo cuarto examinará las dificultades de aplicación de las disposiciones de los instrumentos, como se señala en las memorias que los Estados envían a la OIT, y las perspectivas de ratificación del Convenio núm. 159. Por último, la Comisión formulará algunas observaciones finales a modo de conclusiones de su Estudio.

---

### **Capítulo 1**

## **Definiciones y ámbito de aplicación de las normas**

### **1. Noción de discapacidad**

**51.** Desde el punto de vista de la readaptación profesional y del empleo, es necesario distinguir claramente la discapacidad en el sentido médico -- que generalmente puede ser evaluado con precisión y que abarca a numerosas categorías de personas -- de la desventaja que puede ocasionar dicha discapacidad con respecto a las perspectivas profesionales de una persona<sup>(22)</sup>.

**52.** La Organización Mundial de la Salud estableció en 1981 la siguiente clasificación de deficiencias, de incapacidades y de discapacidades<sup>(23)</sup>:

- Deficiencia: pérdida de sustancia o alteración de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica.
- Incapacidad: toda restricción o pérdida (causada por un defecto) de la capacidad para llevar a cabo una actividad del modo o en la medida que se consideran normales en un ser humano.

- Discapacidad: desventaja social del individuo provocada por una deficiencia o incapacidad, que limita o impide el desempeño de una función normal (en función de su edad, sexo, circunstancias sociales y culturales).

**53.** El Programa de Acción Mundial de las Naciones Unidas para los Impedidos define la discapacidad (o «minusvalidez») en función de la relación entre las personas impedidas y su ambiente: «Ocurre cuando esas personas enfrentan barreras culturales, físicas o sociales que les impiden el acceso a los diversos sistemas de la sociedad que están a disposición de los demás ciudadanos. La discapacidad (minusvalidez) es, por tanto, la pérdida o la limitación de las oportunidades de participar en la vida de la comunidad en un pie de igualdad con los demás»<sup>(24)</sup>.

**54.** Estas definiciones elaboradas por la OMS, desde el punto de vista de la salud, y por la ONU, desde el punto de vista de la igualdad social, no distinguen entre discapacidad física y discapacidad mental y se aplican a ambas.

**55.** La noción de discapacidad ha dejado de ser, pues, una noción absoluta, definida por la existencia de una invalidez. Tal noción se infiere de los efectos que el medio ambiente y los obstáculos culturales, sociales, físicos y económicos tienen sobre esta invalidez en la vida cotidiana del afectado. Además, la desventaja profesional es relativa pues para muchas personas discapacitadas depende de la medida en que los lugares de trabajo reconocen y tienen en cuenta las necesidades de los discapacitados. El entorno de los lugares de trabajo no debería ser concebido únicamente para las personas que no son discapacitadas. Debería ser adaptado de tal modo que toda persona discapacitada en condiciones de trabajar pudiera acceder a éste, de ser necesario, con la ayuda médica o material adecuada.

**56.** La actividad normativa de la OIT, que se inscribe decididamente en el marco del Programa de Acción Mundial, se propone precisamente eliminar, en el ámbito de trabajo, los obstáculos que impiden a las personas discapacitadas evolucionar en un pie de igualdad con los demás ciudadanos e integrarse en el sistema y en las estructuras de formación profesional y de empleo. Concebidas con este objetivo preciso, el Convenio núm. 159 y la Recomendación núm. 168 tratan de la misma forma a todas las categorías de personas discapacitadas. La existencia de un impedimento profesional que se ajuste a la definición dada en el Convenio de la expresión «persona inválida», justifica la aplicación de las disposiciones del Convenio a las personas afectadas, sin consideraciones en cuanto al carácter físico o mental de la discapacidad.

## 2. Terminología

**57.** La terminología utilizada para designar a las personas discapacitadas refleja, a menudo, la actitud adoptada hacia estas personas<sup>(25)</sup>.

**58.** En los países de habla inglesa, la elección de una expresión que sea aceptable para las personas afectadas no deja de presentar dificultades. El término «*handicapped worker*» se considera humillante, y la expresión «*the disabled*» no se acepta de buen grado porque hace más hincapié en la invalidez que en los individuos así designados. Las asociaciones que representan a las personas discapacitadas prefieren la expresión «*persons/people with disabilities*». Esta expresión tiende a generalizarse en los medios especializados, en la legislación y en los documentos oficiales en muchos países de habla inglesa<sup>(26)</sup>.

**59.** Entre los países europeos, el adjetivo francés «*handicapé*» o su equivalente en las demás lenguas, es cada vez más utilizado<sup>(27)</sup>, tanto en los textos legislativos como por las asociaciones representativas de las personas discapacitadas. En los países de Oriente Medio, el término equivalente a «*handicapé*» es



asimismo el que se utiliza generalmente<sup>(28)</sup>. En los países latinoamericanos, las expresiones que designan a las personas discapacitadas privilegian la calidad de la persona, calificando esta palabra con una indicación de la invalidez o la reducción de capacidad<sup>(29)</sup>.

## **Sección I. Definición de la expresión «persona discapacitada»**

**60.** De conformidad con el párrafo 1 del artículo 1 del Convenio núm. 159, «la expresión 'persona inválida' designa a toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo queden sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida». Esta definición debe examinarse junto con la definición del término «inválido» que figura en la Recomendación complementaria núm. 99 sobre la adaptación y la readaptación profesional de los inválidos, 1955.

**61.** Como ya señalara la Comisión, tanto para la Recomendación núm. 99 como para los nuevos instrumentos, la invalidez o la discapacidad, desde el punto de vista de la readaptación profesional y del empleo, no resulta sólo de la existencia de una deficiencia o incapacidad física o mental, sino también de las consecuencias de esta invalidez o incapacidad que limitan las perspectivas profesionales de las personas afectadas.

### **I. Criterios de impedimento profesional y social**

**62.** No existe una definición universal y absoluta de discapacidad física y discapacidad mental. Sería, por lo demás, vano intentar definir con precisión estos dos conceptos. Además de las dificultades de orden científico y filosófico, cuyo contenido ha de delimitarse, este tipo de trabajo tropezaría con escollos lingüísticos y culturales que surgen indefectiblemente cuando se trata de dar una traducción exacta. La yuxtaposición de los dos calificativos «físico» y «mental» en cada una de las disposiciones pertinentes del Convenio núm. 159 y de la Recomendación núm. 168, muestra la intención de poner en pie de igualdad a las personas discapacitadas, sin considerar el carácter de su discapacidad. Esta intención se manifiesta ya en la formulación del apartado *b)* del párrafo 1 de la Recomendación núm. 99 y se debe a que, en el pasado, los servicios de readaptación establecidos en diversos países se destinaban únicamente a los disminuidos físicos y las medidas adoptadas en su favor respondían, sobre todo, a las necesidades de los inválidos de guerra y de las víctimas de accidentes del trabajo.

**63.** La adopción de la Recomendación núm. 99 y la aplicación de sus disposiciones por los Estados Miembros han permitido generalizar la utilización de estos servicios, diversificarlos y establecer nuevos servicios en beneficio de todas las categorías de discapacitados físicos y mentales, sin considerar la naturaleza de su incapacidad. Por su parte, la Declaración sobre los derechos de las personas discapacitadas y retrasadas mentales, adoptada en diciembre de 1971 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ha contribuido a favorecer una evolución de las políticas nacionales respecto de los deficientes mentales, al actuar como incentivo para muchos países a la hora de la adopción de disposiciones específicas relativas a la formación, la colocación y el empleo de estos últimos, incluido el fomento de las posibilidades de empleo en el sector público. Algunos países han adoptado incluso disposiciones relativas a la readaptación profesional de categorías de personas discapacitadas cuya discapacidad no es, hablando con propiedad, ni de carácter físico ni mental, pero es asimilada a éstas <sup>(30)</sup>.

**64.** Sin embargo, conviene señalar que si bien la identificación de la incapacidad física no plantea problemas especiales, la determinación de la incapacidad mental sigue siendo controvertida. En el proyecto inicial de redacción de la Recomendación núm. 168, la definición propuesta para la expresión «persona inválida» abarcaba, además de una deficiencia de carácter físico y mental, la «deficiencia de

carácter psicológico»<sup>(31)</sup>. Los debates relativos a la distinción entre deficiencia de carácter mental y deficiencia de carácter psicológico han permitido, en el curso de los trabajos preparatorios del convenio y de la recomendación, tomar conciencia de la dificultad de alcanzar un consenso sobre el sentido de estos dos conceptos desde el punto de vista de la aplicación de los instrumentos de la OIT. Los participantes presentaron las propuestas más variadas, reflejo de las diversas concepciones en cuanto a la posibilidad de suministrar servicios de readaptación profesional a personas que, por razones difíciles de delimitar con precisión, tienen dificultades para adaptarse o integrarse en la sociedad. Se propusieron nociones tales como «personas socialmente inadaptadas» y «deficiencias psicosociales» como criterios de identificación del impedimento profesional.

**65.** Son varios los vocablos utilizados en las legislaciones nacionales para designar el carácter físico o mental de la incapacidad. En algunos países, la discapacidad física puede ser «sensorial»<sup>(32)</sup> cuando afecta a los órganos de los sentidos, «anatómica», «funcional» o «motora», cuando impida o reduzca la movilidad del individuo.

**66.** La incapacidad mental se designa con diferentes expresiones tales como «dificultades de aprendizaje», «incapacidad psíquica»<sup>(33)</sup> o «psicológica»<sup>(34)</sup>.

**67.** Algunos países, en cuya legislación no figura ninguna definición de impedimento respecto de la readaptación profesional, aplican, sin embargo, una política muy voluntarista y despliegan enormes esfuerzos en esta esfera<sup>(35)</sup>.

**68.** En *Francia*, en 1988, se constituyó un grupo de trabajo destinado a elaborar un nuevo método de evaluación de la discapacidad en función del nuevo enfoque adoptado por la comunidad internacional respecto de este concepto que resulta de la clasificación internacional de la OMS. La adopción de un nuevo baremo debía, en concreto, permitir apreciar con más precisión las deficiencias clínicas que tienen repercusiones socioprofesionales y adoptar las medidas más adecuadas con miras a la readaptación profesional y al empleo de las personas afectadas.

**69.** La tendencia que se desprende es la de la adopción de definiciones centradas en el carácter «físico y mental» de la discapacidad que afecta a las personas abarcadas por las disposiciones relativas a la readaptación profesional y al empleo de personas discapacitadas<sup>(36)</sup>. Cuando sólo se tiene en cuenta un tipo de incapacidad a estos efectos, se trata, en todos los casos, de incapacidad física<sup>(37)</sup>.

## **II. Modo de determinación de la condición de persona discapacitada**

**70.** La correcta aplicación de las disposiciones de los instrumentos pertinentes implica la determinación previa de criterios que permitan la identificación, con respecto al ámbito laboral, de las personas abarcadas así como la designación de la autoridad encargada de reconocer su existencia.

**71.** La Recomendación núm. 99 no fija ninguna regla en cuanto al modo de identificar las personas discapacitadas. Durante los trabajos preparatorios del Convenio núm. 159 y de la Recomendación núm. 168, ciertos participantes manifestaron el deseo de que los nuevos instrumentos no abordaran esta cuestión. Otros sugirieron que se precisara la naturaleza de la autoridad competente en la materia. La Oficina, por su parte, estimó que el reconocimiento de la existencia de tal o cual discapacidad debería ser dejado a la apreciación de los especialistas responsables en cada país. Este punto de vista prevaleció, por considerarse que lo importante era prever una disposición que permita determinar, a nivel nacional y de la manera más «justa» posible, el diagnóstico de la discapacidad profesional. El principio es que, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 1 del Convenio, las disposiciones de éste se aplican a todas las

categorías de discapacitados, siempre y cuando su discapacidad sea «debidamente reconocida» como lo prevé el párrafo 1. La flexibilidad de la aplicación de este principio y la libertad de los Miembros a este respecto proviene del párrafo 3, según el cual «todo Miembro aplicará las disposiciones de este Convenio mediante medidas apropiadas a las condiciones nacionales y conformes con la práctica nacional».

**72.** El examen por la Comisión de las legislaciones nacionales pertinentes muestra que la expresión «debidamente reconocida» que se refiere a la discapacidad se entiende generalmente como una necesidad de determinar, a nivel nacional, un modo de establecer la calidad de la persona discapacitada en función del efecto reductor de esa discapacidad sobre las perspectivas profesionales de una persona. El establecimiento de ese diagnóstico compete a las autoridades que representan departamentos ministeriales diversos y complementarios, sobre todo los que se encargan de la salud, del trabajo, y de la seguridad social. Numerosos países<sup>(38)</sup>, incluso entre los que no han ratificado el Convenio, han optado por este modo de establecer el estatuto de la persona discapacitada en cuanto a la readaptación profesional y al empleo.

## **Sección II. Ambito de aplicación personal de las normas**

### *Aplicación a todas las personas discapacitadas*

**73.** El campo de aplicación a las personas del Convenio núm. 159 y de la Recomendación núm. 168 revela la determinación de los Miembros de la OIT de completar la Recomendación núm. 99 con el propósito de reunir las condiciones necesarias para la realización del objetivo de inserción o reinserción de los discapacitados en el mundo del trabajo, y de confiar a la Organización Internacional del Trabajo el papel que le corresponde en el proceso de construcción de una sociedad para todos, en la que todos los discapacitados, sin distinción, tengan su lugar al igual que los demás miembros de la comunidad y estén en condiciones de participar plenamente en la vida social y económica.

**74.** La noción de «persona discapacitada», en el marco de la readaptación profesional, varía de un país a otro y resulta a veces difícil determinar el campo de aplicación de los textos pertinentes.

**75.** La reproducción exacta de la definición dada por el artículo 1, párrafo 1, del Convenio y por el párrafo 1, de la Recomendación, es poco frecuente<sup>(39)</sup>. Las definiciones son restrictivas<sup>(40)</sup> o extensivas<sup>(41)</sup>. Asimismo, por lo general son anteriores a la adopción del Convenio núm. 159 y de la Recomendación núm. 168, y están vinculadas a la aplicación de la Recomendación núm. 99, adoptada en 1955. En algunos países, no existe definición del concepto de «persona discapacitada»<sup>(42)</sup>. En otros países, la expresión «trabajador discapacitado» se utiliza en el mismo sentido que «persona discapacitada» para designar las categorías de personas abarcadas por las disposiciones relativas a la readaptación profesional, la colocación y el empleo de los discapacitados<sup>(43)</sup>.

**76.** El concepto de «persona discapacitada» ha evolucionado. El hecho de que la legislación contenga o no una definición o no de la expresión «persona discapacitada» no refleja obligatoriamente el grado de interés o prioridad atribuido a la cuestión de la readaptación profesional, del empleo o de la reinserción social de las personas que pertenecen a esta categoría particular de la población.

**77.** Los criterios de identificación de las personas discapacitadas son, según el Convenio núm. 159, por una parte, la existencia de una deficiencia de carácter físico o mental, y por la otra, el detrimento sustancial de las perspectivas profesionales de la persona considerada provocado por tal deficiencia. El ámbito de aplicación a las personas de las disposiciones nacionales relativas a la readaptación

profesional y el empleo de los discapacitados se mide en función del contenido que cada país le da a esos dos criterios, o a la ausencia de criterios, la que generalmente revela una concepción muy amplia de la noción de discapacidad<sup>(44)</sup>.

**78.** En algunos países, a una legislación que se aplica sin distinción a todas las categorías de discapacitados, se agrega una legislación especial que se aplica a categorías particulares de personas en función del origen o de la naturaleza<sup>(45)</sup> de su discapacidad<sup>(46)</sup> o también de la actividad profesional<sup>(47)</sup>. En otros países, las personas a las que se refieren las disposiciones relativas a la readaptación profesional y al empleo de discapacitados son aquellas que presentan una determinada discapacidad en términos de porcentaje de discapacidad<sup>(48)</sup>. Por último, la Comisión tomó nota de que en la legislación de un país existían disposiciones en favor de la igualdad de oportunidades y de trato entre los trabajadores discapacitados nacionales y los trabajadores extranjeros en función del principio de reciprocidad<sup>(49)</sup>.

### **Sección III. Definición de la readaptación profesional**

**79.** No es necesario buscar en los instrumentos examinados una definición absoluta de la expresión «readaptación profesional». Sin definir ésta, la Recomendación núm. 99 de 1955, y luego el Convenio núm. 159 y la Recomendación núm. 168, se consagraron a fijar el objetivo de la misma. Para la norma de 1955, el objetivo de la readaptación profesional es permitir a las personas inválidas la obtención y la conservación de un empleo adecuado. Los nuevos instrumentos ponen de manifiesto una evolución significativa al asignar, además, a la readaptación profesional, una finalidad más ambiciosa, la de permitir que la persona inválida «progrese en el mismo y que se promueva así la integración o la reintegración de esta persona en la sociedad». Los servicios que contribuyen a la readaptación profesional se refieren, según la Recomendación núm. 99, a la orientación profesional especializada (párrafo 3), a la formación profesional (párrafo 5) y a la colocación (párrafo 10); el artículo 7 del Convenio núm. 159 complementa esta enumeración, de manera no exhaustiva, agregando los servicios de empleo y «otros afines».

**80.** Más allá de su contenido, que depende de la situación socioeconómica de cada país, la readaptación profesional, en el sentido del artículo 1, párrafo 2, del Convenio, se define como una fase del proceso coordinado y continuado de readaptación social destinado a prevenir o a reducir al mínimo inevitable las consecuencias funcionales, físicas, psíquicas, socioculturales o económicas de las discapacidades de naturaleza y origen diferentes. Esta definición entronca con la que la OMS da de la «readaptación» aplicada a la incapacidad, como la aplicación de un conjunto coordinado de medidas médicas, sociales, educativas y profesionales destinadas a asegurar o a restituir al interesado el uso más completo posible de la o las funciones adecuadas. La Comisión tomó nota asimismo, de que, en un estudio publicado en 1989 por la Asociación Internacional de la Seguridad Social, el acento se ponía en el aspecto social de la readaptación profesional en todas las etapas del proceso de readaptación de las personas discapacitadas<sup>(50)</sup>.

**81.** Los progresos en la noción de readaptación profesional son el resultado del desarrollo de ideas sociales y, en particular, del de la noción de igualdad para todos respecto de la ley, lo que implica para las personas discapacitadas un estatuto igual al de las personas sanas. Al reafirmar el principio de igualdad de oportunidades para las personas discapacitadas como fundamento de la política nacional de readaptación profesional y al señalar que las medidas positivas especiales dirigidas a garantizar la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre los trabajadores minusválidos y los demás trabajadores son compatibles con el principio de no discriminación defendido en las normas de la OIT<sup>(51)</sup>, el Convenio núm. 159 y la Recomendación núm. 168 amplían considerablemente, respecto de las

disposiciones pertinentes de la Recomendación núm. 99, el campo material de la readaptación profesional. Este debería extenderse, en principio, a todos los servicios y a todas las medidas susceptibles de contribuir a la igualdad de oportunidades de las personas discapacitadas en la vida profesional y, en consecuencia, permitir su inserción o su reinserción social. Además de los servicios de orientación profesional, de formación profesional, de colocación y de empleo previstos en el Convenio, los nuevos instrumentos sugieren, en efecto, la dotación de otros servicios afines, como los servicios de preparación para la formación, de formación modular, de formación en las actividades cotidianas, de alfabetización y de formación relacionados directa o indirectamente con la readaptación profesional y dirigidos a la inserción o a la reinserción social de las personas minusválidas.

**82.** El estudio de cada uno de los ámbitos abordados por la política nacional de readaptación social será objeto de un desarrollo pormenorizado en el capítulo 2, que trata del fundamento y del alcance de las obligaciones del Estado.

#### **Sección IV. Campo de aplicación material de las normas**

**83.** El campo de aplicación material del Convenio núm. 159 se limita a los ámbitos cubiertos por la política nacional definida por el artículo 3, es decir:

1. la readaptación profesional, cuyos servicios se enumeran de manera no limitativa en el artículo 7,  
y
2. el empleo.

**84.** Las obligaciones del Estado consisten en suministrar servicios de readaptación profesional y fomentar las posibilidades de empleo de los discapacitados en el mercado regular del trabajo.

**85.** En el plano nacional, la diversidad y la extensión de las medidas que deben ser tomadas depende del desarrollo socioeconómico, pero también de la capacidad de los poderes públicos para sacar partido de todas las posibilidades de acción cuya concretización requiere, más que recursos financieros, una real voluntad de considerar a los discapacitados como una fuente de riqueza al igual que a los miembros de la colectividad que no son discapacitados.

**86.** La disponibilidad de las riquezas de los países para el logro del bienestar social de la población es indisociable del grado de desarrollo de las ideas sociales y de su concretización en el funcionamiento de la vida pública. En un cierto número de países en los que la situación económica y social ha alcanzado un nivel elevado, la condición de los discapacitados ha mejorado gracias a la aplicación de recursos humanos, materiales y financieros adecuados. Estas medidas tienen por objeto lograr la readaptación en el sentido amplio de los discapacitados, incluida la readaptación médica, la readaptación profesional y la readaptación social. Abarcan sectores diferentes como la educación, el medio ambiente, el urbanismo, la ergonomía, las tecnologías de comunicación, las actividades socioculturales y deportivas y los medios de transporte<sup>(52)</sup>.

**87.** Los resultados de las medidas para la readaptación profesional y el empleo de los discapacitados permiten apreciar el potencial productivo de los discapacitados, aprovecharlo desde un punto de vista económico (en particular reduciendo los costos de las prestaciones de seguridad social relativas a la cobertura de las necesidades básicas) y lograr las condiciones adecuadas para la consecución del objetivo de plena participación y de igualdad que persigue el Programa de Acción Mundial de las Naciones Unidas para los Impedidos.

**88.** En la mayoría de los países, se observa que los poderes públicos se hacen cargo en mayor o menor



medida de acciones de readaptación profesional mediante el suministro de servicios de orientación profesional, colocación y empleo así como de acciones desarrolladas para crear posibilidades de empleo para los discapacitados en los sectores público y privado, incluidos los empleos independientes. La aplicación de estas medidas es generalmente anterior a la adopción del Convenio núm. 159 y de la Recomendación núm. 168 y se inspira ampliamente de las orientaciones suministradas por la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99). No obstante, la evolución del papel y del lugar que ocupan los discapacitados en la vida activa que revela la adopción, en 1983, del Convenio núm. 159 y de la Recomendación núm. 168, se tradujo en muchos países en la aplicación de medidas destinadas principalmente a favorecer su reinserción<sup>(53)</sup>. La Comisión indicó en un Estudio general anterior, sobre la igualdad en el empleo y la ocupación<sup>(54)</sup>, que por regla general la orientación profesional tiene por finalidad dar a los jóvenes y a las personas que pueden necesitarlo una ayuda calificada para la elección de una profesión. A tal fin se utilizan diversos métodos, tales como la divulgación de informaciones sobre las profesiones, la elaboración de recomendaciones que tomen en consideración las capacidades personales y las necesidades sociales, y la participación conjunta de profesores y padres en el desarrollo de las opciones profesionales de los jóvenes. La Comisión había hecho hincapié en el papel importante que debería desempeñar la orientación profesional en la presentación de una gama de profesiones amplia y exenta de consideraciones basadas en estereotipos o arcaísmos encaminados a reservar un oficio o una profesión a determinada categoría de personas.

**89.** La Comisión ha observado que las legislaciones que incluyen una definición de la «readaptación profesional» determinan para ésta objetivos más o menos ambiciosos. En varios países la readaptación profesional se entiende en sentido estricto como el conjunto de medidas que tienden a permitirle a un discapacitado ejercer una actividad profesional<sup>(55)</sup>. En otros países, las medidas de la readaptación profesional se integran en un proceso global de readaptación social<sup>(56)</sup>.

## **Sección V. El papel de las organizaciones no gubernamentales**

**90.** La Comisión observa que la evolución de mayor significación producida desde la proclamación en 1982 del primer Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos ha sido la creación, en todo el mundo, de organizaciones constituidas por personas discapacitadas o dedicadas a éstas. Este hecho ha tenido lugar en el plano local, nacional, regional e internacional agrupando a menudo, aunque no exclusivamente, distintos tipos de discapacidades, a los efectos de defensa, solidaridad y autoayuda. Paralelamente a esta evolución se ha reconocido que las personas discapacitadas y sus organizaciones deberían tener una mayor influencia en la planificación y ejecución de las políticas, programas y servicios que los afectan directamente.

**91.** El objetivo de todas las organizaciones no gubernamentales, en particular las internacionales, es el de garantizar que las personas con una discapacidad gocen de los derechos fundamentales. Su objetivo es asegurar fundamentalmente que estos trabajadores se beneficien de la igualdad de oportunidades y de trato en el acceso a la reinserción profesional y a un trabajo productivo y libremente elegido. En algunos países, las organizaciones de personas discapacitadas o que se ocupan de estas personas incluso han llegado a prestar servicios de readaptación profesional y de empleo.

**92.** La Comisión toma nota de que el Convenio núm. 159 consagra la importancia del papel de las organizaciones representativas de las personas discapacitadas o que se ocupan de esas personas para aplicar una política nacional de readaptación profesional y de empleo de las personas discapacitadas. En efecto, el artículo 5 prevé la consulta con esas organizaciones, además de la consulta de las



organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores.

---

## Capítulo 2

# Fundamento y alcance de las obligaciones del Estado

## Sección I. Obligaciones del Estado comunes a los ámbitos de la readaptación profesional y del empleo

**93.** En virtud del artículo 2 del Convenio núm. 159, «de conformidad con las condiciones, práctica y posibilidades nacionales, todo Miembro formulará, aplicará y revisará periódicamente la política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas». Conforme al artículo 4, la política nacional debe basarse en el principio de igualdad de oportunidades entre los trabajadores inválidos y los trabajadores en general y debe respetarse la igualdad de oportunidades y de trato para trabajadoras inválidas y trabajadores inválidos.

**94.** Por consiguiente, conviene analizar en primer lugar los principios sobre los que debería basarse la política nacional y después examinar el alcance de las obligaciones relativas a la formulación y revisión de dicha política.

### I. Principios básicos de la política nacional

**95.** El artículo 4 del Convenio, al igual que otras normas internacionales del trabajo, muestra, una vez más, el constante interés que la OIT manifiesta por la igualdad como condición fundamental de la dignidad humana y de la justicia social<sup>(57)</sup>. Esta disposición remite, en concreto, al contenido del Convenio núm. 111<sup>(58)</sup>, apartado *a*), del párrafo 1 del artículo 1 se enumeran los criterios de discriminación injustificada desde el punto de vista de los valores defendidos por la Organización que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación. Además de los criterios enumerados expresamente, el apartado *b*) del mismo artículo prevé que cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga el mismo efecto podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

**96.** El Convenio núm. 159 hace extensiva a las personas discapacitadas la protección otorgada por el Convenio núm. 111 a las categorías de personas abarcadas por este último. Habida cuenta de la doble discriminación de que son objeto las mujeres discapacitadas, el Convenio reafirma y señala, en particular, la necesidad de respetar el principio de igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras inválidos en la profesión y en el empleo. A este respecto, la Comisión sugiere que los Estados ratificantes del Convenio núm. 111 apliquen también a los discapacitados los principios consagrados por dicho instrumento.

#### *1. Igualdad de oportunidades entre los trabajadores discapacitados y los trabajadores en general*

**97.** Si se hace necesario reformular el principio de igualdad de oportunidades para la categoría de la población constituida por personas discapacitadas, ello quiere decir que su aplicación, respecto de esta parte de la población, no puede ser eficaz sin que se lleve a cabo, previamente, un reajuste de las

condiciones objetivas y subjetivas de su situación, en relación con los demás trabajadores, y con la situación particular de los diferentes grupos de personas discapacitadas. La igualdad de oportunidades para los discapacitados implica que se determinen los obstáculos que impiden la integración socioprofesional de estas personas y que se tomen medidas apropiadas para eliminar progresivamente dichos obstáculos. Estos obstáculos son parte integrante de un entorno y de sistemas educativos y de preparación a la vida activa que, evidentemente, no están adaptados a las necesidades de las personas discapacitadas, en especial en lo que se refiere a las exigencias del mundo del trabajo.

**98.** Los trabajos relativos al Programa de Acción Mundial de las Naciones Unidas para los Impedidos han revelado la realidad siguiente.

**99.** En todo el mundo existen más de 500 millones de personas discapacitadas por una incapacidad física o mental y, al menos el 25 por ciento de toda la comunidad se enfrenta al problema de las personas discapacitadas<sup>(59)</sup>.

**100.** Trescientos cincuenta millones de personas discapacitadas viven en regiones que carecen de los servicios necesarios para permitirles superar su incapacidad. E incluso, cuando se dispone de servicios de readaptación, las personas discapacitadas se enfrentan, en gran medida, a obstáculos físicos, culturales y sociales que afectan a sus vidas.

**101.** Aproximadamente el 80 por ciento de la población de personas discapacitadas de los países en desarrollo viven en zonas rurales y en colectividades apartadas. En algunos países, la proporción de personas discapacitadas llega a alcanzar el 20 por ciento, y si contamos los miembros de sus familias, el fenómeno afecta al 50 por ciento de la población<sup>(60)</sup>. El problema es tanto más grave dado que en la mayor parte de los casos las personas discapacitadas son, además, extremadamente pobres. La carencia de servicios médicos en estas regiones acarrea una detección demasiado tardía de la incapacidad, lo que entraña a menudo su irreversibilidad. En los países en desarrollo, a este factor de crecimiento de la población de discapacitados se añade el fenómeno de la explosión demográfica que agrava su aislamiento y marginación.

**102.** Para muchas personas discapacitadas, encontrar un empleo resulta algo imposible o, cuando lo encuentran, se trata en la mayor parte de los casos, de un trabajo ingrato y mal remunerado. Sin embargo, se ha demostrado que la adopción de medidas adecuadas tendentes a la formación y colocación de personas discapacitadas permite a estas personas ejercer una gran variedad de ocupaciones en condiciones normales de trabajo.

**103.** Más frecuentemente, las personas discapacitadas están marginadas de la sociedad y no pueden participar en ella por motivos tan simples como la imposibilidad de acceso a los edificios, a los medios de transporte o incluso la imposibilidad de acceder a la comunicación oral, para los sordomudos, o escrita, para los discapacitados visuales.

**104.** El derecho de las personas discapacitadas a la igualdad de oportunidades puede garantizarse, en primer lugar, mediante acciones políticas y sociales. Muchos países se han propuesto, con éxito, eliminar o reducir las barreras que impiden su plena participación en la vida de la colectividad. La adopción de una legislación pertinente ha permitido garantizar a las personas discapacitadas el derecho y la posibilidad de acceder a la escolarización, al empleo y a los servicios suministrados a la comunidad, de derribar los obstáculos físicos y culturales y de proscribir la discriminación respecto de las personas discapacitadas. En un Estudio general sobre los instrumentos relativos al desarrollo de los recursos humanos, la Comisión tuvo oportunidad de observar la aplicación, en varios países, de las disposiciones del Convenio núm. 142 y de la Recomendación núm. 150 relativas a las personas con discapacidades

mentales y físicas<sup>(61)</sup>. Algunos gobiernos habían comunicado en sus memorias información sobre las medidas encaminadas a la integración de esas personas discapacitadas, sobre las medidas para que esas personas pudieran beneficiarse de los mismos programas establecidos para la población en general y también sobre las medidas especiales para facilitarles el acceso al lugar de trabajo o para compensar su rendimiento inferior<sup>(62)</sup>. La mayor parte de los países habían transmitido principalmente informaciones relativas a las medidas especiales, por ejemplo, la creación de centros de orientación y de formación profesional y de servicios especializados<sup>(63)</sup>. La dinámica de este proceso se ha desplazado de las instituciones públicas a la vida comunitaria. En algunos países desarrollados, pero también en países en desarrollo, se hace cada vez más hincapié en las ventajas de la escolarización y de la formación profesional de las personas discapacitadas en medios ordinarios, lo que entraña la reducción de estructuras especializadas. Hay, cada vez más, una toma de conciencia de la necesidad de adoptar estas medidas, que se manifiesta, en particular, a través de la educación del público y la organización de campañas de información destinadas a modificar la percepción que tienen la comunidad en general y los empleadores en particular respecto de las personas discapacitadas y, al mismo tiempo, los comportamientos individuales y colectivos adoptados respecto a estas personas. En muchos casos, son las propias personas discapacitadas las que se han encargado de procurar que se comprendan mejor los procesos de equiparación de oportunidades y han buscado la forma de integrarse en la vida activa y en la sociedad. Sin lugar a dudas, el resultado de esos esfuerzos es muy alentador pero, desgraciadamente, muchos países todavía están muy lejos de reunir las condiciones mínimas propicias para que la igualdad de oportunidades de las personas discapacitadas sea una realidad.

**105.** El principio de igualdad de oportunidades y de trato, constantemente defendido por la OIT para todos los miembros de la comunidad, es también propugnado por el Programa de Acción Mundial de las Naciones Unidas para los Impedidos y constituye su fundamento. El Programa solicita a los Estados que formulen sus políticas nacionales con miras a su aplicación, adoptando el punto de vista de las personas discapacitadas y que desarrollen servicios para que las personas discapacitadas de las zonas urbanas y rurales gocen de iguales oportunidades de empleo productivo y remunerado en el mercado laboral abierto, insistiendo, como lo hacen los instrumentos pertinentes de la OIT, en la atención particular que debe prestarse al empleo en el medio rural y a la producción de herramientas y de equipos adecuados.

**106.** Inspirándose en gran medida en la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99), el Programa de Acción Mundial de las Naciones Unidas para los Impedidos invita a los Estados Miembros a favorecer la integración de las personas impedidas en el mercado libre del trabajo mediante la adopción de una gran variedad de medidas<sup>(64)</sup> tales como el sistema de cuotas, de puestos reservados o específicos, concesión de préstamos o de subvenciones a pequeñas empresas o cooperativas, contratos de exclusividad o derechos de producción prioritarios y exenciones fiscales<sup>(65)</sup>, en función de la situación nacional. El Convenio núm. 159, que se refiere en su preámbulo tanto a la Recomendación arriba mencionada como al Programa Mundial, prevé en su artículo 3 que el Estado se comprometerá, por una parte, a asegurar que existan medidas adecuadas de readaptación profesional al alcance de todas las categorías de personas inválidas y, por otra, a promover oportunidades de empleo para las personas inválidas en el mercado regular del empleo. La Recomendación núm. 168 enumera y describe las formas que podrían revestir las medidas que han de aplicarse para dar efecto a las disposiciones pertinentes del Convenio, la mayor parte de las cuales se analizan como «medidas positivas especiales», tal como se definen en el artículo 4 del Convenio, y cuyo principal objetivo es lograr que las personas discapacitadas puedan beneficiarse de los servicios de readaptación profesional en el sentido amplio, es decir, con inclusión del período en que ejercen su actividad profesional.

**107.** La plena participación de las personas discapacitadas requiere el despliegue de una estrategia global y la participación de organizaciones de personas discapacitadas o de organizaciones que se

ocupen de personas discapacitadas en la toma de decisiones. El Programa de Acción Mundial recomienda a este efecto que los gobiernos presten un apoyo financiero a estas organizaciones<sup>(66)</sup>.

**108.** En el Estudio general sobre la igualdad en el empleo y la ocupación, la Comisión señala que la protección prevista en el Convenio núm. 111, no se limita al trato concedido a una persona que ya ocupa un empleo o una profesión sino que se extiende, expresamente, a la posibilidad de acceso al empleo y a la ocupación; que la protección se centra ante todo en «el acceso a la formación sin el cual toda posibilidad real de acceso a un empleo o a una profesión quedaría sin efecto, dado que la formación es la clave de la promoción de la igualdad de oportunidades». Por otra parte, la Comisión se refiere al párrafo 2, b), de la Recomendación núm. 111, en virtud del cual todas las personas, sin discriminación, deberían gozar de igualdad de oportunidades y de trato en relación con las cuestiones siguientes:

- i. acceso a los servicios de orientación profesional y de colocación;
- ii. acceso a los medios de formación profesional y admisión a un empleo de su propia elección, basándose en aptitud individual para dicha formación o empleo;
- iii. ascenso de acuerdo con la conducta, experiencia, capacidad y laboriosidad de cada persona;
- iv. seguridad en el empleo;
- v. remuneración por un trabajo de igual valor;
- vi. condiciones de trabajo<sup>(67)</sup>.

**109.** El principio de igualdad de oportunidades y de trato para las personas discapacitadas, afirmado por el Convenio núm. 159, debe garantizarse en los mismos ámbitos. A este efecto, se debería prestar una atención especial a dichas personas. El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), dispone que la política destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido debe tender a garantizar que cada trabajador tenga todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga. Ello implica que tanto los discapacitados como los demás miembros de la comunidad deben tener la posibilidad de adquirir dicha formación. El artículo 7 del Convenio núm. 159, estipula, en el mismo sentido, que, siempre que sea posible y adecuado, las personas discapacitadas utilizarán los servicios de orientación y formación profesionales, colocación, empleo y otros afines existentes para los trabajadores en general, con las adaptaciones necesarias. La Comisión observa la aplicación de estas disposiciones sobre todo en los países en los que ya se han desarrollado infraestructuras de formación profesional<sup>(68)</sup>.

**110.** En lo que respecta al acceso al empleo asalariado, la Comisión precisó, en su Estudio especial de 1996 sobre la igualdad en el empleo y la ocupación<sup>(69)</sup>, que la aplicación del principio de igualdad de oportunidades y de trato garantiza el derecho a que toda candidatura para ocupar un empleo determinado sea considerada en forma equitativa, sin que se ejerza discriminación alguna fundada en los motivos enumerados en el Convenio núm. 111. Sin embargo, indicaba que la aplicación de este principio no otorga a cada persona el derecho de obtener el empleo de su elección, cualesquiera sean sus calificaciones profesionales y demás condiciones. En cambio, la Comisión señalaba que el procedimiento de contratación y la justificación del eventual rechazo del empleo revestían suma importancia para que ese derecho pudiera ser ejercido con eficacia. La Comisión consideró que el candidato eliminado debería tener la posibilidad de consultar la información escrita sobre la formación, la experiencia práctica y las demás calificaciones fácilmente reconocibles que posee la persona elegida para ocupar el puesto de que se trate, sobre todo si el puesto había sido anunciado de manera pública. Insistió en el carácter fundamental de los criterios objetivos de reclutamiento en la decisión de contratar adoptada por el empleador y preconizó que exigencias como la fuerza física deberían considerarse como tales criterios, únicamente si constituyesen un requisito necesario para ejercer un empleo determinado. Estas consideraciones se aplican exactamente en los mismos términos a las condiciones que deberían regir la contratación de las personas discapacitadas e incumbe a las autoridades competentes de los

países que hubieran ratificado el Convenio núm. 159 el velar por que, en el marco de la política del empleo en general y en el de la política de readaptación profesional y de empleo de las personas minusválidas, en particular, desaparezcan progresivamente los reflejos orientados a una marginación de hecho de las personas discapacitadas respecto de la vida activa. La Comisión, además, puso el acento, en el mencionado Estudio especial, en el interés de que existiera un servicio público del empleo eficaz como elemento esencial de una política dirigida a promover la igualdad de oportunidades y de trato en la ocupación, debiendo tal servicio, en su acción práctica cotidiana y en sus relaciones con los usuarios, asegurar el respeto del principio de igualdad de oportunidades y de trato, no solamente absteniéndose de practicar discriminaciones, sino también comprometiéndose a garantizar la igualdad efectiva en materia de empleo. La política nacional destinada a promover la igualdad de oportunidades y de trato, en el sentido del artículo 4 del Convenio núm. 159, debería, por tanto, ser también aplicada en las actividades de los servicios de colocación sometidos al control de una autoridad nacional.

**111.** Además, si el examen de las memorias de los gobiernos pone de manifiesto que el empleo de las personas discapacitadas se encuentra en franca progresión, cabe observar, no obstante, que las informaciones relativas a las medidas dirigidas a garantizar la seguridad en el empleo de las personas minusválidas siguen siendo insuficientes para permitir una apreciación de su amplitud y eficacia. En su reciente Estudio general sobre la protección contra el despido injustificado<sup>(70)</sup>, la Comisión había observado que en un número creciente de países las personas discapacitadas están protegidas contra la discriminación y gozan con frecuencia de ciertas garantías contra el despido<sup>(71)</sup>. En varios países, el despido de una persona discapacitada está subordinado a la aprobación de una autoridad competente<sup>(72)</sup>. Con todo, la Comisión había tomado nota de que en algunos países la incapacidad física o mental es un motivo legal de terminación de la relación de trabajo<sup>(73)</sup>. Consideraba conveniente, en lo relativo a las víctimas de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, que se les brindara una protección reforzada, tal y como ocurre en algunas legislaciones nacionales. Tal protección se traduce a veces en la posibilidad de alargar el período de suspensión del contrato de trabajo y, en algunos casos, la legislación prevé la suspensión del contrato durante todo el período de la incapacidad. La Comisión toma nota con interés de que en algunos países la víctima de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional goza de una protección reforzada<sup>(74)</sup>. En muchos países, cuando, como consecuencia de los períodos de suspensión del contrato de trabajo, la persona no está apta para ocupar nuevamente el empleo que ejercía con anterioridad, se prevé que el empleador tenga la obligación de readaptarla asignándola a otra parte<sup>(75)</sup>. A la Comisión no le queda sino reiterar lo que había expresado con ocasión del mencionado Estudio general, a saber, que considera digna de especial interés la protección de las personas discapacitadas.

**112.** En el párrafo 1 del artículo 5 del Convenio núm. 111, se precisa que «las medidas especiales de protección o asistencia previstas en otros convenios o recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo no se consideran como discriminatorias». Estas medidas están también previstas en el artículo 4 del Convenio núm. 159 que señala que «las medidas positivas especiales encaminadas a lograr la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre los trabajadores inválidos y los demás trabajadores no deberán considerarse discriminatorias respecto de estos últimos». Dichas medidas se aplican en un número cada vez mayor de países, incluidos los que no han ratificado los instrumentos antes mencionados<sup>(76)</sup>. Estas disposiciones muestran la toma de conciencia universal de la necesidad de aplicar medidas específicas para ciertas categorías particulares de la población, por ejemplo mujeres y personas discapacitadas, ayuda complementaria, con miras a garantizar a estas personas el ejercicio efectivo de los derechos, en principio ya garantizados a todos los ciudadanos. En su Estudio especial de 1996 sobre la igualdad en el empleo y la ocupación, la Comisión había destacado la importancia de que las medidas especiales persigan efectivamente la meta de asegurar protección o brindar asistencia y tiendan a garantizar en los hechos una igualdad de oportunidades y de trato que



tenga en cuenta la diversidad de situaciones en que se encuentran determinadas personas, para que dejen así de sufrir los efectos de la discriminación de que son objeto. Este trato preferencial tiene la finalidad de restablecer el equilibrio y forma o debería formar parte de las medidas destinadas a suprimir las desigualdades. La Comisión había preconizado, en consecuencia, que, en razón de la meta de protección y asistencia que persiguen, estas medidas especiales deben adoptarse proporcionalmente a la naturaleza y al alcance de la protección que ha de garantizarse o de la discriminación existente. La Comisión ha observado, no obstante, que de algunas legislaciones nacionales las medidas positivas especiales sobre las relaciones laborales y las condiciones de trabajo no surge con claridad que su resultado sea abrir el mundo del trabajo a los discapacitados, sino que más bien parecen constituir un obstáculo<sup>(77)</sup>.

**113.** Como quiera que sea, existe una gran diversidad de medidas positivas. La Recomendación núm. 168 remite, en su párrafo 11, a las medidas que se mencionan en la parte VII de la Recomendación núm. 99 y prevé otras medidas necesarias para lograr el objetivo de integración profesional y social al que se refiere el párrafo 2 del artículo 1 del Convenio núm. 159. Algunas de esas medidas, así como el alcance de su aplicación en los países, serán examinadas en las secciones II y III del Estudio relativas a las obligaciones de los Estados en materia de readaptación profesional y a las obligaciones concretas que tiene el Estado en materia de empleo. La Comisión ya tuvo oportunidad de observar en un reciente Estudio especial que la medida de protección especial en favor de los discapacitados más extendida es la que impone al empleador la obligación de emplear un determinado porcentaje de trabajadores discapacitados en función del tamaño de la empresa<sup>(78)</sup>.

## *2. Igualdad de oportunidades y de trato entre los trabajadores discapacitados y las trabajadoras discapacitadas*

**114.** Las personas discapacitadas se enfrentan a muchos obstáculos en su lucha por la igualdad. Aunque tanto los hombres y las mujeres con discapacidad son objeto de discriminación, las mujeres discapacitadas resultan doblemente perjudicadas por la discriminación basada en motivos de sexo y por su condición de discapacitadas. Es más probable que las mujeres discapacitadas sean pobres o indigentes, analfabetas o carezcan de formación profesional que los hombres con discapacidades y la mayoría de ellas están desempleadas. Las mujeres discapacitadas tienen menos acceso a los servicios de rehabilitación, es más probable que no tengan apoyo familiar o de la comunidad y a menudo sufren mayor aislamiento social debido a su discapacidad. Ante esta dramática situación, el Director General de la OIT declaró en 1981 que «a las mujeres discapacitadas pobres se les priva demasiado a menudo de todos los derechos humanos»<sup>(79)</sup>.

### *Obstáculos al empleo de las mujeres discapacitadas*

**115.** Las personas discapacitadas tienen dificultades en general para acceder al mercado regular del empleo, pero mirado desde el punto de vista de las diferencias entre hombres y mujeres, los hombres con discapacidad tienen casi el doble de oportunidades de encontrar trabajo que las mujeres discapacitadas<sup>(80)</sup>.

**116.** Cuando las mujeres discapacitadas trabajan, son a menudo objeto de discriminación en todos los ámbitos: contratación y promoción, formación y readaptación profesional, acceso al crédito y a otros recursos productivos, salarios, segregación profesional y una escasa participación en el proceso de adopción de decisiones económicas<sup>(81)</sup>.

**117.** La tónica general en todo el mundo es que las mujeres con discapacidad tienen menos posibilidades de recibir formación profesional, más dificultades para acceder a programas de readaptación, menos



posibilidades de obtener una formación en igualdad de condiciones y es más probable que se coloquen en trabajos a tiempo parcial o, peor aún, que se queden desempleadas. La opinión pública en general y los asesores en readaptación continúan creyendo que las mujeres discapacitadas son pasivas, dependientes y carecen de la capacidad y de la voluntad de realizar una actividad que desemboque en un empleo.

**118.** Se ha demostrado que, incluso en los países ricos, los programas destinados a ayudar a las personas discapacitadas -- por ejemplo, los ingresos garantizados complementarios, el seguro de incapacidad, el seguro por accidentes y la readaptación profesional -- van en detrimento de las mujeres debido a la forma en que participan en el mercado laboral. Las mujeres no sólo perciben menos prestaciones, sino que su cuantía es inferior. Por otra parte, a pesar de sus grandes necesidades, las mujeres discapacitadas se benefician en menor medida que los hombres de los programas públicos de ayuda al ingreso<sup>(82)</sup>.

**119.** La Comisión, basándose en las memorias comunicadas por los Estados, observa que la mayoría de los países aplica el principio de igualdad de oportunidades en el campo de la educación, la formación y el empleo, sin distinción de raza, color, sexo, idioma o de cualquier otra naturaleza, como por ejemplo, la discapacidad. No obstante, existe una tendencia general a establecer programas especiales para las personas discapacitadas, pero sin considerar que las mujeres discapacitadas constituyen un grupo vulnerable que necesita apoyo especial. En consecuencia, habida cuenta de que el marco legal es imparcial en el trato del hombre y de la mujer, la discriminación contra las mujeres discapacitadas puede fácilmente pasar inadvertida.

**120.** A fin de combatir la discriminación contra las mujeres discapacitadas en la formación y el empleo, la OIT ha adoptado diversas medidas bajo la forma de directivas, convenios, declaraciones y resoluciones. La última resolución relativa a la acción de la OIT para las trabajadoras se adoptó en 1991 y en ella se reafirma el interés de la OIT por las trabajadoras, incluidas las mujeres discapacitadas. Por último, el Convenio núm. 159 indica que «deberá respetarse la igualdad de oportunidades y de trato para trabajadoras inválidas y trabajadores inválidos». Este Convenio puede utilizarse como una estrategia para levantar los obstáculos que se interponen en el camino de la plena participación e integración de las mujeres discapacitadas en la vida y en la economía de la sociedad.

## **II. Obligación de formulación y de revisión periódica de una política nacional**

**121.** Según lo dispuesto en el artículo 2 del Convenio, «de conformidad con las condiciones, práctica y posibilidades nacionales, todo Miembro formulará, aplicará y revisará periódicamente la política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas». El empleo en singular de la expresión «política nacional» supone el carácter unitario de su formulación y aplicación a todas las categorías de personas discapacitadas y en la totalidad del territorio, con inclusión de las que viven en las zonas rurales y en las comunidades apartadas, situación ésta expresamente prevista en el artículo 8. A juicio de la Comisión, la revisión periódica de la política nacional es una condición esencial para su evolución; en efecto, tal revisión permite aprovechar mejor las observaciones que se hayan formulado sobre la eficacia de las medidas ya puestas en práctica y sobre la oportunidad de adoptar nuevas medidas a los efectos previstos en el Convenio<sup>(83)</sup>.

### *1. Formulación de una política nacional*

**122.** El Convenio núm. 159 no prescribe reglas estrictas sobre la naturaleza o la forma jurídica que debe adoptar la formulación de la política nacional. Al indicar la legislación nacional u «otros métodos conformes con las condiciones y práctica nacionales» como base jurídica de las medidas necesarias para

aplicar las disposiciones pertinentes del Convenio, el artículo 6 ofrece una total libertad, en ese sentido, a los Estados Miembros para que formulen su política nacional, de manera que se tengan en cuenta todos los parámetros nacionales que podrían influir en la naturaleza y la pertinencia de las medidas adecuadas que sea conveniente aplicar y poner en práctica. La Comisión observó que el método de formulación de una política nacional que ha preferido la mayoría de los países, ya sea en aplicación del Convenio por parte de aquellos países que lo han ratificado o siguiendo las orientaciones de la Recomendación, es el de una legislación nacional acompañada de una reglamentación más o menos extensa. Muy a menudo la formulación de la política nacional en materia de readaptación profesional y empleo se basa en leyes fundamentales y constitucionales, alternadas con leyes especiales, por ejemplo, los códigos del trabajo y las leyes de alcance general, y, por último, en reglamentos de aplicación como por ejemplo los decretos y las órdenes ministeriales y/o interministeriales.

**123.** En algunos países, la formulación de la política nacional adopta la forma de programas o planes nacionales y/o de acuerdos o convenios colectivos.

**124.** La Comisión señala que en algunos países la legislación relativa a las personas discapacitadas se centra en medidas de protección y de seguro social antes que en medidas dirigidas a la reinserción socioprofesional de esas personas<sup>(84)</sup>.

#### *i) Disposiciones constitucionales nacionales*

**125.** Las disposiciones constitucionales enuncian en general derechos fundamentales, como el derecho al trabajo, a la libre elección de la actividad profesional, a la educación y a la formación profesional<sup>(85)</sup>, o incluso principios generales como la igualdad de oportunidades y de trato. En muchos países, ciertas disposiciones constitucionales específicas precisan los derechos en materia de empleo y profesión reconocidos a las personas discapacitadas o incluso garantizan los medios para su inserción social. Entre estas disposiciones, cabe mencionar aquellas relacionadas con la readaptación profesional y el empleo de las personas discapacitadas<sup>(86)</sup>.

**126.** Algunas constituciones nacionales contienen disposiciones -- ya sea por separado o asociadas a otras relativas a la integración o la reinserción social y profesional de las personas discapacitadas -- por las que se estipula la obligación del Estado o de la comunidad de hacerse cargo de dichas personas, pero no se prevé mecanismo alguno para su readaptación profesional o para que ejerzan una actividad remunerada<sup>(87)</sup>.

#### *ii) Textos legislativos*

**127.** Los países que han ratificado el Convenio, así como aquellos que no lo han ratificado, han adoptado leyes sobre la readaptación profesional y el empleo de personas discapacitadas. Según ha observado la Comisión, la Recomendación núm. 99 ha inspirado un gran número de textos legislativos que contribuyen a la inserción o reinserción profesional de estas personas. El Convenio núm. 159 y la Recomendación núm. 168 también han dado lugar a la adopción, en muchos países, de una gran variedad de leyes que abarcan aspectos muy diversos de la readaptación profesional y relativas a la determinación del campo de aplicación personal y material de las medidas de readaptación profesional y empleo de las personas discapacitadas, y a medidas positivas especiales encaminadas a dar efecto al principio de igualdad de oportunidades y de trato a esta categoría de ciudadanos. Por otra parte, resulta sorprendente comprobar la cantidad de leyes en las que se especifican los criterios y la manera de determinar el estatuto de la persona inválida<sup>(88)</sup>. Pero, lo que traduce de manera más significativa la evolución del interés que conceden las políticas nacionales a las necesidades de las personas

discapacitadas, es la profusión de leyes destinadas a atender su inserción social y la búsqueda de soluciones apropiadas -- de tal modo que se detecte lo más pronto posible la discapacidad --, a evitar, en la medida de lo posible, sus efectos sobre la vida profesional de las personas y a prepararlas, de esta forma, para el ingreso con un máximo de oportunidades en la vida activa. En muchos países, se están adoptando leyes específicas para dar efecto a las disposiciones constitucionales pertinentes en uno o varios campos de la readaptación profesional, en función de las posibilidades y las condiciones nacionales. La influencia de la Recomendación núm. 168 se manifiesta, sobre todo, en la adopción en el plano nacional de disposiciones legislativas sobre la aplicación de medidas precisas que no están previstas expresamente en el Convenio, pero cuya finalidad se acerca a los objetivos de éste, que se examinarán más adelante en detalle.

### *iii) Textos reglamentarios*

**128.** Los textos reglamentarios pertinentes permiten apreciar el grado de evolución de la situación de las personas discapacitadas y marcan las etapas del proceso de igualdad de oportunidades. Estos textos se adoptan y modifican con más rapidez que las leyes y permiten ajustar las medidas a que se refieren en función de los resultados que se hayan obtenido. Es el medio, en un gran número de países, al que se recurre con mayor frecuencia, ya sea para revocar o revisar una medida que ha resultado ser, mediante la observación, ineficaz, ya sea para ampliar el campo de aplicación o el alcance de una medida cuya aplicación ha producido resultados satisfactorios.

### *iv) Planes y programas nacionales*

**129.** Varios gobiernos indican que la política de readaptación profesional y empleo de las personas discapacitadas se formula a través de planes y programas nacionales. No obstante las informaciones suministradas no siempre son suficientes para poder apreciar si estos instrumentos están de conformidad con los objetivos fijados en el Convenio. Otros gobiernos han señalado el establecimiento de planes y programas a más o menos largo plazo que se añaden a una legislación general<sup>(89)</sup>.

### *v) Convenios y acuerdos colectivos*

**130.** Cabe destacar los «convenios» firmados por los poderes públicos o los organismos responsables de programas de readaptación profesional con los organismos encargados de la orientación, de la formación profesional y de la colocación, o incluso con las empresas, para adoptar medidas específicas en beneficio de las personas discapacitadas<sup>(90)</sup>. En *Francia*, solamente los bancos populares y la Federación de Establecimientos Hospitalarios de la Asistencia Privada, que agrupa a la tercera parte del sector de la hospitalización privada, han celebrado acuerdos de sector. En principio, la proporción de personas discapacitadas empleadas por la FEHAP llegó a 5,5 por ciento en 1995<sup>(91)</sup>. Algunas grandes empresas públicas han celebrado acuerdos de empresa y de establecimiento<sup>(92)</sup>.

### *Los Estados federales<sup>(93)</sup>*

**131.** Ninguno de los Estados federales que ha ratificado el Convenio ha tenido especiales dificultades para aplicarlo, debido a la estructura federal de su administración. En general, la política de readaptación profesional y de empleo se determina en sus grandes líneas en el ámbito central y su aplicación es competencia de los gobiernos de los Estados federados<sup>(94)</sup>.

## *2. Revisión periódica de la política nacional*

**132.** La revisión periódica de la política nacional forma parte de las obligaciones impuestas a los Miembros en el artículo 2 del Convenio. En realidad, la revisión implica realizar una evaluación de esta política, según una frecuencia que se deja a discreción de los Miembros. En algunos países, el número, la cronología y la frecuencia de los textos legislativos revela una aplicación escrupulosa de esta obligación<sup>(95)</sup>. En otros países, la periodicidad de la revisión se fija mediante un texto legislativo o reglamentario y la cuestión de la oportunidad de la revisión de las disposiciones en vigor es competencia de los organismos específicos<sup>(96)</sup>.

**133.** La evaluación es una función esencial de la administración del trabajo en el ámbito de la política nacional del empleo que debería tener en cuenta la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato, en particular, de los grupos de categorías de personas menos favorecidas. Los procedimientos de evaluación permiten que se comuniquen informaciones útiles a las instancias de decisión responsables de la concepción y de la aplicación de la política nacional del empleo. La necesidad de evaluar la realización de los objetivos fijados poniendo empeño en garantizar un servicio público eficaz es hoy más que nunca de importancia capital para los responsables de la toma de decisiones y de quienes tienen a su cargo la gestión del sistema de la administración del trabajo, habida cuenta, en particular, de las dificultades presupuestarias. La evaluación es un instrumento de gestión que permite explicar los éxitos o los fracasos en la realización de los objetivos fijados por la política nacional del empleo y los programas en favor del empleo y estudiar las repercusiones de las medidas de la política del empleo a nivel general.

**134.** Es difícil apreciar en qué medida la función de evaluación se realiza en los Estados Miembros, incluidos aquellos en los que se han constituido órganos encargados de la evaluación de la realización de los objetivos<sup>(97)</sup>. En los países de la Unión Europea, el sistema de seguimiento de la política del empleo se ha transformado en un elemento esencial de la ejecución de los programas. Ese sistema consiste en observar periódicamente los indicadores estadísticos relativos a los medios aplicados, a los productos obtenidos y a los resultados. En esos países, los órganos competentes que se encargan del seguimiento de la política nacional del empleo son principalmente el Ministerio de Trabajo o el Ministerio del Empleo y las estructuras que de él dependen, es decir, los organismos que son competencia del ministerio responsable.

### **III. Consultas con las organizaciones representativas**

**135.** El artículo 5 del Convenio núm. 159 prevé la consulta a las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores sobre la aplicación de la política nacional de readaptación profesional y de empleo de las personas discapacitadas, «y, en particular, sobre las medidas que deben adoptarse para promover la cooperación y la coordinación entre los organismos públicos y privados que participan en actividades de readaptación profesional». Se prescribe expresamente asimismo la consulta con las organizaciones de personas discapacitadas o que se ocupan de esas personas.

**136.** Algunas disposiciones de la Recomendación núm. 168 tratan de la contribución de las organizaciones de empleadores y de trabajadores al desarrollo de los servicios de readaptación profesional: el párrafo 32 establece que «las organizaciones de empleadores y de trabajadores, junto con las personas inválidas y sus organizaciones, deberían poder contribuir a la formulación de las políticas relativas a la organización y desarrollo de los servicios de readaptación profesional, así como en la realización de investigaciones y estudios y en la elaboración de proyectos de ley en la materia»; el párrafo 33 recomienda que, «siempre que sea posible y apropiado, representantes de las organizaciones de empleadores, de trabajadores y de personas inválidas, deberían figurar entre los miembros de los consejos y comisiones de los centros de readaptación y formación profesional para las personas inválidas, que adoptan las decisiones sobre asuntos de orden general y técnicos con miras a lograr que

los programas de readaptación profesional correspondan a las necesidades de los diversos sectores económicos».

**137.** La Comisión ha podido distinguir en las legislaciones nacionales, así como al examinar las informaciones comunicadas por los gobiernos, consultas de forma y alcance diversos. Observa con interés que, cada vez más frecuentemente, las consultas se realizan con órganos que reúnen representantes gubernamentales y representantes de las tres categorías de organizaciones a las que se refiere el artículo 5 del Convenio núm. 159. En otros países, las consultas reúnen a dos de las organizaciones representativas mencionadas<sup>(98)</sup>, o solamente a una -- en este último caso, se trata de la organización representativa de las personas discapacitadas o que se ocupa de esas personas. A veces, las consultas se realizan mediante simples comunicaciones puntuales en relación con la puesta en práctica de programas o la elaboración de la política general en favor de los discapacitados<sup>(99)</sup>.

**138.** Son pocos los países que no han mencionado procedimientos de consulta sobre las materias abarcadas por el Convenio<sup>(100)</sup>.

*1. Consulta de las organizaciones representativas  
de los empleadores, de los trabajadores y  
de las personas discapacitadas o que se  
ocupan de esas personas*

**139.** La Comisión observa, cada vez con más frecuencia, que las consultas se extienden, de conformidad con las disposiciones del Convenio, a las organizaciones constituidas por personas discapacitadas o que se ocupan de ellas. Muchos países señalan la creación de consejos y comités permanentes que son consultados en relación con la aplicación de la política nacional<sup>(101)</sup>. En otros países, las organizaciones representativas de los empleadores, de los trabajadores, así como las organizaciones compuestas de personas discapacitadas o que se ocupan de ellas, desempeñan un papel más activo al haberseles reconocido el derecho de participar en distintos organismos encargados de la elaboración y/o de la aplicación de las políticas, medidas y programas de readaptación profesional y de empleo de los discapacitados<sup>(102)</sup>.

*2. Consulta de las organizaciones representativas  
de empleadores y de trabajadores*

**140.** La Comisión ha observado que, en algunos países, los gobiernos realizan consultas sobre las cuestiones previstas en el artículo 5 del Convenio, que se limitan a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, no incluyendo a las organizaciones de personas discapacitadas o que se ocupan de dichas personas.

**141.** Así es como algunos gobiernos han creado organismos permanentes encargados de realizar consultas con las organizaciones representativas de los empleadores y las organizaciones representativas de los trabajadores<sup>(103)</sup>. En varias memorias se señala la creación de organismos de cooperación y de negociación que intervienen en la aplicación y/o la formulación de la política nacional de readaptación profesional y de empleo de los discapacitados<sup>(104)</sup>.

**142.** La Comisión recuerda al respecto la opinión que ya había expuesto anteriormente de que la asociación estrecha de las organizaciones de empleadores y de trabajadores era esencial e indispensable en los proyectos relativos al desarrollo de los recursos humanos para la eficacia de cualquier programa establecido al efecto y había afirmado que el éxito de una política de desarrollo de los recursos humanos



dependía en gran medida de la participación efectiva de los interlocutores sociales<sup>(105)</sup>. Los proyectos de cooperación técnica de la OIT que, por una parte, hacen hincapié en la integración de las personas discapacitadas en un marco no institucional y, por otra, en la información y sensibilización de la opinión pública en general, recurren cada vez más a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de cara a la formación y el empleo de las personas discapacitadas.

### *3. Consulta de las organizaciones representativas de las personas discapacitadas o que se ocupan de ellas*

**143.** En algunos países, las consultas se realizan exclusivamente con las organizaciones representativas de las personas discapacitadas en organismos consultivos creados con este propósito<sup>(106)</sup>. Muchos gobiernos señalan la participación de las organizaciones de personas discapacitadas en diferentes órganos encargados, en particular, de la aplicación, la formulación y el control de la política nacional<sup>(107)</sup>.

**144.** La Comisión ha observado, no obstante, que algunos gobiernos mencionan consultas que reúnen a diversas organizaciones representativas sobre las cuestiones de readaptación profesional, pero sin determinar ni el objeto ni la periodicidad.

## **IV. Promoción de los servicios de readaptación profesional y de empleo en las zonas rurales y en las comunidades apartadas**

**145.** La Comisión mencionó anteriormente, en el párrafo 101, datos estadísticos que indican que el 80 por ciento de la población de las personas discapacitadas de los países en desarrollo viven en zonas rurales y en comunidades apartadas. Una de las preocupaciones principales de los redactores de los instrumentos de la OIT sobre la readaptación profesional y el empleo de las personas discapacitadas es permitir que esas personas puedan salir de esa situación. El artículo 8 del Convenio núm. 159 dispone, en términos generales, que «se adoptarán medidas para promover el establecimiento y desarrollo de servicios de readaptación profesional y de empleo para personas inválidas en las zonas rurales y en las comunidades apartadas». La Recomendación núm. 168 indica que deberían redoblar los esfuerzos especiales para suministrar a esta categoría de personas servicios de readaptación profesional en el mismo grado y en las mismas condiciones que en las zonas urbanas y añade que el desarrollo de tales servicios debería formar parte integrante de las políticas generales de desarrollo rural<sup>(108)</sup>. Además, enumera, a título indicativo, las medidas que deberían adoptarse para:

- a. designar los servicios existentes de readaptación profesional en las zonas rurales o, cuando no existan, los mismos servicios en las zonas urbanas, como centros de formación del personal de readaptación en zonas rurales;
- b. crear unidades móviles de adaptación y readaptación profesionales que atiendan a las personas inválidas de las zonas rurales y actúen como centro de divulgación de información sobre formación rural y oportunidades de empleo para personas inválidas;
- c. formar a los especialistas en desarrollo rural y desarrollo comunitario en técnicas de readaptación profesional;
- d. conceder préstamos o subvenciones y facilitar herramientas y materiales para ayudar a las personas inválidas residentes en las colectividades rurales a establecer y administrar cooperativas o a trabajar por cuenta propia en pequeñas industrias familiares o en actividades agrícolas, artesanales u otras;
- e. incorporar la asistencia a las personas inválidas en las actividades de desarrollo rural existentes o proyectadas, destinadas a la población en general;



- f. facilitar el acceso de las personas inválidas a viviendas situadas a distancia razonable de su lugar de trabajo.

**146.** Las informaciones suministradas por los gobiernos sobre los servicios de readaptación profesional y empleo en las zonas rurales y en comunidades apartadas no son suficientes para que la Comisión pueda apreciar en qué medida se aplican los instrumentos mencionados. Esta insuficiencia es lamentable, en particular, en lo que respecta a los gobiernos de los países en desarrollo, puesto que se ha demostrado que en su mayor parte, los problemas relativos a la discapacidad afectan principalmente a las poblaciones rurales y que la puesta en práctica de programas innovadores en las zonas rurales y en las comunidades apartadas ha permitido lograr resultados alentadores. En efecto, la Comisión ha podido observar en varios países, en el curso de las acciones de cooperación de la OIT con los gobiernos y las organizaciones representativas de los discapacitados en el ámbito de la readaptación profesional, la existencia de problemas en la aplicación y en el seguimiento de los programas inherentes al alejamiento geográfico entre las zonas abarcadas por dichos programas y la administración central y regional competentes. Los mejores resultados de los servicios de readaptación profesional se obtuvieron mediante el empleo del método de readaptación de base comunitaria (RBC) en sus diferentes aspectos. La RBC recurre en gran medida a la voluntad de todos, a la comunidad y a sus familias, reduciéndose así los gastos de las instituciones públicas de readaptación.

**147.** La Recomendación núm. 168 describe varias formas de intervención del Estado en las zonas rurales, en las comunidades apartadas en el marco de un desarrollo rural integrado. Propone también una solución que consiste en crear unidades móviles de readaptación profesional para atender a las personas discapacitadas de las zonas rurales, que puedan constituir un medio de divulgación de información sobre las posibilidades de formación y empleo de esas personas<sup>(109)</sup>.

**148.** Las organizaciones administrativas estatales o privadas que disponen de estructuras regionales y provinciales están en condiciones especialmente favorables para suministrar servicios de este alcance. La determinación de las responsabilidades para la gestión de los problemas se realiza fácilmente si se utiliza el modelo de organización basado en la cooperación entre varias instituciones<sup>(110)</sup>.

**149.** Durante los dos últimos decenios, la Comisión ha observado en las prácticas nacionales de países con una gran proporción de población rural, sistemas variados de RBC. Los resultados obtenidos no siempre constituyen la panacea prometida y que en parte, atrae por su costo financiero reducido. No obstante, un criterio de readaptación profesional de esa índole es muy positivo y puede considerarse esencial para las personas discapacitadas que viven en las zonas rurales y en las comunidades apartadas que, habitualmente, estaban obligadas a alejarse de sus familias y de su entorno para beneficiarse de los servicios de readaptación suministrados en las ciudades y en los centros urbanos. Además, la readaptación en las instituciones tradicionales se caracteriza por un costo muy elevado y los resultados pueden ser decepcionantes para las personas discapacitadas que viven en las zonas rurales y en las comunidades apartadas. El suministro de los servicios de readaptación profesional a esas personas debería efectuarse utilizando los recursos existentes en cada comunidad, procurando rentabilizarlos al máximo, dejando de lado los conceptos y los medios humanos propios a la readaptación profesional empleados para las personas discapacitadas que viven en los centros urbanos. El suministro de servicios en las zonas rurales y en las comunidades apartadas exige, en todo caso, la cooperación y la coordinación de todos los organismos correspondientes.

**150.** En los países más desarrollados, la situación es evidentemente menos problemática. Las diferencias de forma de vida y de oportunidades en las zonas rurales y en las ciudades tienden a atenuarse. Hay pocas comunidades que estén verdaderamente aisladas y los progresos técnicos de los medios de comunicación permiten que las personas discapacitadas trabajen desde sus hogares. La Comisión

observa, no obstante, en el informe del Gobierno de *Finlandia*, que el 36 por ciento de la población vive en zonas rurales y que es difícil para los discapacitados encontrar empleo en esas regiones.

## **Sección II. Obligaciones del Estado en materia de readaptación profesional**

**151.** En ocasión de las labores que culminaron en la adopción del Convenio núm. 159 y de la Recomendación núm. 168, se puso de manifiesto que las disposiciones de la Recomendación núm. 99 preconizan la designación, en el plano nacional, de autoridades responsables de la readaptación profesional y del empleo de las personas discapacitadas y que, por lo general, la cooperación entre esas autoridades era practicada por los Estados Miembros. Se impuso el carácter multidisciplinario de la readaptación profesional, al mismo tiempo que se desarrollaba el concepto de readaptación. Por consiguiente, las normas contenidas en la Recomendación núm. 99 deben considerarse como fuente de inspiración para la aplicación de las disposiciones del Convenio, tanto en materia de organización como en otras materias relativas a la readaptación profesional y al empleo de las personas discapacitadas.

**152.** La organización y la prestación de servicios de readaptación profesional y de empleo a las personas discapacitadas suelen ser un reflejo de la estructura social del país, de sus tradiciones y del nivel de su desarrollo económico<sup>(111)</sup>.

### **I. Autoridades competentes y coordinación de sus actividades**

**153.** En virtud de lo dispuesto en el párrafo 16 de la Recomendación núm. 99, la responsabilidad administrativa en materia de organización general y del desarrollo de los servicios de adaptación y readaptación profesionales debería confiarse ya sea a una sola autoridad o conjuntamente a las autoridades encargadas de las distintas actividades, encargándose sólo una de ellas de la coordinación. Además, de conformidad con el párrafo 17, la autoridad o autoridades competentes deberán tomar medidas para lograr la colaboración y coordinación entre los organismos públicos y privados que se ocupen de la adaptación y readaptación profesionales; el párrafo 26 hace hincapié en la necesidad de que entre las instituciones encargadas del tratamiento médico de los inválidos y los servicios encargados de la adaptación y readaptación profesionales exista la más estrecha colaboración y la coordinación de sus actividades.

**154.** La elaboración de la política nacional suele ser independiente de la creación, del desarrollo y de la gestión de los servicios de readaptación profesional y de empleo de las personas inválidas. Resulta lógico que el órgano encargado sea el destinatario de los datos e informaciones procedentes del conjunto de unidades que constituyen el aparato administrativo y la infraestructura técnica de la readaptación profesional. Por consiguiente, la organización administrativa de la readaptación profesional implica por una parte, la designación de los órganos o autoridades encargadas a nivel nacional de la elaboración de la política nacional, del seguimiento de su aplicación y revisión y, por otra parte, la definición de las atribuciones de los órganos competentes para su puesta en práctica. En muchos países, la entidad encargada de la elaboración de la política nacional reúne a los representantes gubernamentales responsables de los departamentos ministeriales competentes en materia de readaptación profesional de las personas discapacitadas y a determinadas personalidades reconocidas por su conocimiento en esa materia, con representantes de organizaciones de empleadores, de trabajadores y de organizaciones de personas discapacitadas. Esto ocurre sobre todo en los países en que esas personas se han organizado sólidamente y sus representantes han logrado imponerse en las esferas en las que se adoptan las decisiones políticas<sup>(112)</sup>. Esta práctica se extiende a otros países, en los que las personas discapacitadas han emprendido la tarea de organizarse, por ejemplo, aprovechando las actividades llevadas a cabo y

coordinadas por las Naciones Unidas durante los dos decenios últimos y en los que su representatividad en el seno de las instituciones públicas centrales comenzó a tener repercusiones favorables en la situación socioprofesional de esas personas<sup>(113)</sup> .

**155.** El esquema que se observa con más frecuencia, de conformidad con lo que preconizan las Recomendaciones núms. 99 y 168, es el de un departamento ministerial, principal responsable de la organización y desarrollo de actividades de readaptación profesional y que colabora con otros departamentos encargados de cuestiones directa o indirectamente vinculadas a la readaptación profesional de las personas discapacitadas. La Comisión observa que, en la mayor parte de los países que se ha examinado, el departamento ministerial competente en materia laboral y/o en cuestiones sociales (incluida la seguridad social) ejerce tradicionalmente las principales responsabilidades en las cuestiones abarcadas por los instrumentos examinados<sup>(114)</sup> .

**156.** La Comisión observa que el número de departamentos ministeriales que participan en la organización y en el desarrollo de los servicios de readaptación profesional está vinculado, de manera general, a la amplitud de los ámbitos abarcados<sup>(115)</sup> . La Comisión observa, en determinados países, la participación de estructuras gubernamentales encargadas, entre otras actividades, de las telecomunicaciones, del medio ambiente, del urbanismo y de las comunidades locales<sup>(116)</sup> . Un gobierno indica que las atribuciones relativas a las cuestiones de las personas discapacitadas es competencia del Consejo de Ministros, sin mencionar ninguna participación de los interlocutores sociales<sup>(117)</sup> .

**157.** Por lo general, el o los departamentos ministeriales competentes delegan la responsabilidad de la puesta en práctica a nivel nacional de la política de readaptación profesional de las personas discapacitadas a instituciones creadas a esos efectos y dependientes de esas autoridades<sup>(118)</sup> .

**158.** La Comisión también observó que en determinados países en los que la readaptación profesional y el empleo de las personas discapacitadas es competencia de varios departamentos ministeriales, se confía a una personalidad escogida entre los responsables de los distintos sectores de la readaptación profesional la misión de representar en el ámbito nacional los derechos e intereses de las personas discapacitadas<sup>(119)</sup> .

## **II. Delegación de responsabilidades gubernamentales a los poderes locales**

**159.** La devolución de determinadas tareas de readaptación profesional a los organismos y empresas de los sectores privado y de beneficencia se vio acompañada, en muchos países, por una descentralización a favor de los poderes locales, en lo referente a las atribuciones para la puesta en práctica, desde un punto de vista administrativo y técnico, de la política nacional y de los programas<sup>(120)</sup> . La Comisión observa que en los países industrializados, en los que las personas discapacitadas constituyen un grupo influyente de la población, las autoridades locales tienen facultades muy amplias<sup>(121)</sup> .

**160.** En la mayor parte de los países en los que el Estado delega responsabilidades en las autoridades y colectividades locales, el poder central retiene las competencias vinculadas a la definición y elaboración de la política nacional, y al control de la coherencia de su aplicación, mientras que la puesta en práctica de esa política y de los programas es competencia de las autoridades y comunidades locales. Esta repartición de responsabilidades entre el poder central y los poderes locales obedece, en opinión de la Comisión, a la necesidad de respetar el principio de equidad entre las personas discapacitadas que viven en diferentes regiones, incluidos los países de estructura federal.

### III. Cooperación y coordinación para la prestación de servicios de readaptación profesional

**161.** La Recomendación núm. 99 y la Recomendación núm. 168 proporcionan indicaciones precisas sobre el papel de los numerosos agentes sociales que participan en las labores que concurren a la readaptación profesional y al empleo de las personas discapacitadas. La Recomendación núm. 99 indica en su párrafo 26 todos los efectos positivos de la colaboración y la coordinación entre las instituciones encargadas del tratamiento médico de las personas discapacitadas y de los servicios encargados de su adaptación y readaptación profesionales; el párrafo 41 preconiza además que los servicios de adaptación y de readaptación profesionales deberían conformarse a las necesidades y circunstancias propias de cada país y desarrollarse progresivamente.

**162.** La Recomendación núm. 168 trata, de manera indirecta y desde la perspectiva de la cooperación y la coordinación, la cuestión de la organización administrativa para la creación, el desarrollo y la gestión de infraestructuras y servicios de readaptación profesional. Sin abordar directamente la cuestión de la organización de las actividades concurrentes a la readaptación profesional de las personas discapacitadas, el Convenio núm. 159 indica, en el artículo 5, las medidas que deben adoptarse para promover la cooperación y la coordinación entre los organismos públicos y privados que participan en actividades de readaptación profesional. Esta disposición recuerda que deberá hacerse hincapié en los esfuerzos encaminados a establecer mecanismos de cooperación y de coordinación entre las autoridades y entidades de los sectores público y privado que se ocupan de la adaptación y de la readaptación profesionales. La Comisión pone de relieve que el Convenio no exige que los Miembros, como lo sugiere la Recomendación núm. 99, adopten todas las disposiciones necesarias para asegurar esa cooperación y coordinación, sino que les pide que promuevan la cooperación y la coordinación entre los organismos públicos y privados interesados. La Comisión desearía señalar a la atención de los Miembros el contenido del párrafo 6 de la Recomendación núm. 168 que precisa que el conjunto de los sistemas de asistencia sanitaria y otros organismos responsables de la readaptación médica y social deberían cooperar de manera regular con los órganos responsables de la readaptación profesional. Se observa que la cooperación propiciada por la Recomendación está más centrada en la interdependencia de las disciplinas que integran la noción de readaptación profesional y de sus estructuras que en la distinción basada en el carácter privado o público de las mismas. El examen de las distintas formas de organización de los servicios de readaptación profesional para las personas discapacitadas en los países examinados demuestra, a fin de cuentas, que la prestación de los servicios se lleva a cabo por organismos de naturaleza mixta o del sector de la beneficencia o de las asociaciones.

**163.** Por otra parte, la Recomendación núm. 168 destaca la necesidad de propender a que las organizaciones de empleadores y de trabajadores así como las de las personas discapacitadas o sus organizaciones estén en condiciones de contribuir activamente al desarrollo de los servicios de readaptación profesional<sup>(122)</sup>. Dicho principio se llevó a la práctica en muchos países con resultados significativos<sup>(123)</sup>.

**164.** Por otra parte, la Recomendación invita a las organizaciones patronales y sindicales a adoptar una política común destinada a promover la formación y el empleo adecuados de las personas inválidas en un pie de igualdad con los otros trabajadores<sup>(124)</sup> y preconiza que las personas inválidas y sus organizaciones, al igual que las organizaciones de empleadores y de trabajadores puedan participar en la elaboración de proyectos de ley en la materia<sup>(125)</sup>.

**165.** En el párrafo 33 se recomienda que los representantes de las organizaciones antes mencionadas deberían ser miembros de los consejos y comisiones de los centros de readaptación y formación profesional para personas inválidas que adoptan decisiones sobre asuntos de orden general y técnicos

con miras a lograr que los programas de readaptación profesional correspondan a las necesidades de los diversos sectores económicos.

**166.** El párrafo 34 de la Recomendación citada incluye orientaciones encaminadas más directamente a la organización de la prestación de servicios de readaptación profesional. Se invita a los empleadores y a los representantes de los trabajadores en la empresa a cooperar con los especialistas en la prestación de servicios a los discapacitados, en la readaptación profesional y traslado a otras tareas de las personas inválidas empleadas en la empresa y hasta proponer un empleo a otras personas inválidas. Este texto tiene la finalidad de sensibilizar a los trabajadores de la empresa en lo que respecta a la situación profesional de sus compañeros de trabajo discapacitados y la de los discapacitados que buscan empleo y de alentar a los empleadores a que participen en el proceso de readaptación profesional, por lo menos en lo que respecta a las personas discapacitadas que emplean. Además, la Recomendación invita a los Miembros a que favorezcan la creación y la gestión por parte de los empleadores, de sus propios servicios, con inclusión de empleos protegidos, en colaboración con los servicios de readaptación, sean éstos sufragados o no por la comunidad<sup>(126)</sup>. A este respecto, la Comisión remite a las medidas previstas en la Recomendación núm. 99, que pueden consistir en una asistencia financiera, técnica, médica o profesional<sup>(127)</sup>.

**167.** La Comisión toma nota de la puesta en práctica de esas medidas, así como de otras medidas que persiguen el mismo objetivo en muchos países. Su eficacia ha quedado demostrada: por una parte, han permitido que, en general, se elevara el número y el nivel de calificaciones de las personas discapacitadas en las empresas; por otra parte, han estimulado a los empleadores de manera efectiva a que asumieran un mayor compromiso en las actividades de readaptación profesional de las personas discapacitadas<sup>(128)</sup>.

#### **IV. Utilización de los servicios de readaptación profesional existentes para los trabajadores en general**

**168.** En la evolución de la noción de readaptación profesional pueden distinguirse varias etapas. A cada una de ellas, corresponde una forma de organización administrativa de los servicios suministrados. En un principio, los servicios de orientación, de formación profesional y de colocación de las personas discapacitadas eran responsabilidad exclusiva de los poderes públicos y se dispensaban esencialmente en centros e instituciones especializadas. En determinado número de países siempre se observa una preponderancia de los servicios públicos de readaptación profesional<sup>(129)</sup>. Al ponerse en práctica las orientaciones de la Recomendación núm. 99 que propician la utilización de los servicios existentes para los trabajadores en general y que están destinados a estimular en ese ámbito la cooperación de las empresas, con el apoyo de los poderes públicos, poco a poco los Miembros dejaron de lado el prejuicio de que cada uno de los aspectos de la vida activa de las personas discapacitadas es absolutamente específico y concedieron mayor importancia al suministro del conjunto de los servicios de readaptación profesional (orientación y formación profesionales, colocación y empleo y otros servicios conexos) o alguno de esos servicios, en estructuras disponibles para los trabajadores en general, con las modificaciones adecuadas<sup>(130)</sup>. La formación y la puesta a disposición de personal especializado en las estructuras públicas y privadas es responsabilidad de los poderes públicos<sup>(131)</sup>.

**169.** La Recomendación núm. 150 contiene, en su párrafo 53, orientaciones sobre los principios que deberían aplicarse para la integración o la reintegración de las personas discapacitadas en la vida productiva y, en la medida de lo posible, en un ambiente normal de trabajo normal<sup>(132)</sup>. Este instrumento sugiere que la orientación y la formación se lleven a cabo mediante los programas establecidos para la población en general y cuando esto no sea aconsejable, debido a la gravedad o a la



naturaleza de la incapacidad y a las necesidades particulares de ciertos grupos de minusválidos, que se establezcan programas especialmente adaptados. Además, hace hincapié en los esfuerzos que deberían realizarse para informar a la opinión pública, a los empleadores, a los trabajadores, al personal médico y paramédico y a los trabajadores sociales sobre la necesidad de facilitar a los discapacitados la orientación y la formación profesionales que les permitan encontrar un empleo que corresponda a sus necesidades, sobre las adaptaciones en el empleo que puedan serles necesarias y sobre la conveniencia de brindarles un apoyo especial en el empleo. Se trata, en efecto, de apartarse de la idea según la cual las personas discapacitadas son descartadas *ipso facto* del ejercicio de determinadas actividades profesionales para ser destinadas a desempeñar un número limitado de las mismas. Los tipos y grados de discapacidad pueden ser muy diversos y, de hecho, la población heterogénea constituida por las personas discapacitadas no puede ser tratada de una manera uniforme y sin discernimiento, en lo que se refiere a su acceso a la vida profesional y a su evolución en el empleo. Por ello, los servicios de orientación profesional y los servicios de formación profesional para la mayoría de las personas discapacitadas, en el marco de los servicios disponibles para todos, deberían ser objeto de una atención muy cuidadosa a fin de utilizar, en la medida de lo posible, todo el potencial de cada individuo según su capacidad y talento, en concordancia también con el interés de la economía nacional.

**170.** La Comisión toma nota que en algunos países se advierte una tendencia cada vez más acentuada hacia la disminución de la presencia del Estado en ese área, haciéndose cargo de los servicios el sector privado y el sector de la beneficencia<sup>(133)</sup>. Observa también que siguen existiendo redes importantes de centros de readaptación profesional especializados privados y públicos, en particular en los países en los que el modo de determinar la condición de persona discapacitada es decisivo para el otorgamiento de las prestaciones de seguridad social<sup>(134)</sup>.

## **V. Formación y disponibilidad de asesores y de personal cualificado para las personas inválidas**

**171.** En virtud del artículo 9 del Convenio, «todo Miembro deberá esforzarse en asegurar la formación y la disponibilidad de asesores en materia de readaptación y de otro personal cualificado que se ocupe de la orientación profesional, la formación profesional, la colocación y el empleo de personas inválidas».

**172.** La Recomendación núm.168 establece que «además de los consultores y especialistas capacitados profesionalmente en materia de readaptación, todas las demás personas que se ocupan de la readaptación profesional de personas inválidas y del desarrollo de oportunidades de empleo deberían recibir formación u orientación en materia de readaptación profesional<sup>(135)</sup>». Por otra parte, en sus párrafos 23 a 30, enumera los elementos pertinentes que debería incluir la formación profesional para responder a las necesidades específicas de los discapacitados. Se trata, entre otros, de formar un personal que tenga conocimiento suficiente de la invalidez, «así como un conocimiento de los servicios auxiliares disponibles para facilitar la integración de las personas inválidas en la vida social y económica activa»<sup>(136)</sup>. La Recomendación sugiere también que la formación, las calificaciones, la remuneración y las oportunidades de carrera del personal dedicado a la readaptación y la formación profesional deberían ser comparables a las del personal de formación profesional general<sup>(137)</sup>. Sólo debería recurrirse al personal auxiliar en la medida en que no resulte posible disponer de personal de readaptación profesional plenamente formado, quedando en claro que se trata de una solución provisoria y que cuando ello sea posible, la Recomendación indica que deberían adoptarse disposiciones para proseguir la formación del personal auxiliar, a fin de integrarlo en el personal plenamente formado<sup>(138)</sup>. Por último, se recomienda que los Estados Miembros deberían consultar a las organizaciones representativas de las personas inválidas en la elaboración, ejecución y evaluación de los programas de formación para el personal de readaptación profesional<sup>(139)</sup>.



**173.** Durante la elaboración de los instrumentos examinados, los gobiernos reconocieron, en su mayoría, la necesidad de prever disposiciones para que se imparta una formación específica de calidad a los asesores y especialistas en materia de readaptación profesional. No obstante, la Comisión comprueba que son escasas las memorias de los gobiernos que suministran informaciones completas o detalladas sobre la cuestión, que le permitan apreciar el grado y alcance de la aplicación de las disposiciones relativas a la formación y disponibilidad de asesores y de personal cualificado que se ocupe de las personas inválidas<sup>(140)</sup>. La Comisión recuerda, en este sentido, que, ya había señalado, en el marco del Estudio general sobre el desarrollo de los recursos humanos, que algunos gobiernos habían dado cuenta de los especiales esfuerzos realizados para la formación de un personal especializado<sup>(141)</sup>.

**174.** Del análisis de las distintas situaciones nacionales se desprende que numerosos países organizaron cursos especializados, principalmente en el ámbito universitario, con miras a la formación de personal especializado y cualificado. En efecto, una de las condiciones fundamentales para garantizar una readaptación suficiente y efectiva es que las personas que realizan tareas en ese ámbito posean conocimientos a la vez amplios y muy específicos<sup>(142)</sup>; en consecuencia, es menester que se les imparta una formación exhaustiva y completa<sup>(143)</sup>. Las instituciones especializadas en readaptación profesional y los servicios para el empleo garantizan, paralelamente a los cursos especializados del ámbito universitario, o con carácter de exclusividad, una formación inicial o continua de su personal, que se efectúa en dichas instituciones o en seminarios o pasantías de orden práctico<sup>(144)</sup>.

**175.** El suministro de servicios en el campo de la readaptación profesional cada vez incluye más protagonistas, por ejemplo, los organismos públicos, pero también las asociaciones del sector de la beneficencia y los organismos o las instituciones privadas. A este respecto, la Comisión considera que sería necesario prever que todas las personas cuyas tareas tengan relación con los discapacitados, reciban una formación adecuada, por ejemplo, alternando la asistencia a cursos con el trabajo o a cursos a tiempo parcial, que les permitiría adquirir un buen conocimiento de los problemas inherentes a las personas discapacitadas. El establecimiento de procedimientos de homologación de instituciones de readaptación, vinculados a la calidad de la formación y a su actualización regular, constituye, por ejemplo, un medio para poner a disposición de las personas discapacitadas un personal cualificado y competente<sup>(145)</sup>. La necesidad de actualizar regularmente los conocimientos de ese personal se ha hecho más indispensable por la naturaleza multidisciplinaria del proceso de readaptación que, entre otros factores, supone una evaluación, una orientación, una introducción al trabajo, la preparación al trabajo, el perfeccionamiento de las calificaciones y una formación profesional, la adopción de cambios en el medio ambiente laboral, la evaluación de los puestos de trabajo, la colocación y el apoyo y seguimiento en el empleo. Es de observar que algunos países prevén a ese respecto, una participación coordinada de los diferentes especialistas que requieren a las personas discapacitadas<sup>(146)</sup>.

**176.** En algunos países en desarrollo que aplicaron modelos de readaptación de base comunitaria (RBC), se ha apelado con frecuencia a voluntarios sin calificación alguna o muy poco calificados, formados en el trabajo. Por mucho que se contemple en algunos países que utilizan programas de RBC<sup>(147)</sup> la sensibilización de las personas con necesidades específicas de ayudar a las personas discapacitadas, quedan por realizar progresos para mejorar sus aptitudes. Al respecto, la Comisión quisiera señalar que el medio especializado debería constituir un instrumento de apoyo técnico esencial en el entorno habitual y representar así un recurso importante para la formación del personal.

**177.** La OIT impulsa el desarrollo, especialmente en el ámbito regional, de programas de formación profesional para el personal encargado de la readaptación profesional y brinda asistencia técnica para la realización de los mismos. Tales programas fueron elaborados y puestos en marcha en Africa, en América Latina y en los países de la región del Caribe<sup>(148)</sup>.

## VI. El trabajo en un medio protegido

**178.** La Comisión observó que, en la mayoría de los países, el trabajo en el sector protegido se desarrolla con el apoyo de los poderes públicos<sup>(149)</sup>. Las estructuras de aquél ofrecen un número creciente de puestos de trabajo a los discapacitados que desean trabajar. La Recomendación núm. 99 (párrafos 32 y 33) preconiza la creación y el desarrollo de medios de formación y de trabajo protegido, con la colaboración eventual de las organizaciones privadas interesadas para determinadas categorías particularmente vulnerables de discapacitados, con la perspectiva, siempre que sea posible, de traslado de esos trabajadores a un empleo normal.

**179.** En virtud del párrafo 11 de la Recomendación núm. 168, las medidas que deberían adoptarse para promover oportunidades de empleo a las personas inválidas que se ajusten a las normas de empleo y salario aplicables a los trabajadores en general, deberían incluir especialmente una ayuda gubernamental adecuada para establecer diversos tipos de empleo protegido, para las personas inválidas que no tengan acceso a los empleos no protegidos (apartado *b*)); y el fomento de la cooperación entre talleres protegidos y talleres de producción en materia de organización y de gestión, a fin de mejorar la situación de empleo de sus trabajadores inválidos y, siempre que sea posible, ayudarlos a prepararse para el trabajo en condiciones normales (apartado *c*)).

**180.** El medio protegido está constituido, algunas veces, de un solo tipo de estructuras, como ocurre en la mayoría de los países del norte de Europa<sup>(150)</sup>. En otros países, por el contrario, es de rigor la multiplicidad de estos tipos de institución<sup>(151)</sup>. En estos últimos casos, la diferenciación se hace entre estructuras con un predominio productivo y estructuras con un predominio terapéutico, con lo que dependen de diferentes ministerios (trabajo/salud) y aplican legislaciones diferentes, en particular en materia de derecho laboral. Los discapacitados mentales se ven acogidos en las estructuras de orientación terapéutica. Todos los estatutos jurídicos se dan en las estructuras del trabajo protegido: público (nacional, local o regional) o privado, más frecuentemente con carácter no lucrativo de tipo asociativo, bajo los auspicios de una organización no gubernamental o reagrupamientos de discapacitados o de padres de discapacitados.

**181.** La Comisión tomó nota de un importante crecimiento de estas estructuras en el último decenio<sup>(152)</sup>. Es especialmente acentuada la disparidad de la capacidad de incorporación del medio protegido en relación con la población global<sup>(153)</sup>. La población que trabaja en el sector protegido está constituida, en su mayor parte, por personas discapacitadas<sup>(154)</sup>. El número de hombres empleados sigue siendo superior al de mujeres: una media del 60 o incluso del 70 por ciento. No es habitual contar con estadísticas según la edad de los trabajadores minusválidos, pero la cuestión del envejecimiento de las poblaciones interesadas se plantea a veces en los países en los que existe una experiencia más antigua y masiva de trabajo protegido. De igual modo, el tipo de discapacidad que afecta a los trabajadores empleados en un medio protegido es raramente objeto de estudios precisos. La Comisión observó en este punto una gran disparidad entre las situaciones nacionales<sup>(155)</sup>.

**182.** La salida del medio protegido al medio ordinario preconizado en las dos recomendaciones mencionadas, sigue siendo hoy muy limitada, situándose entre 0 y 2 por ciento al año en la mayoría de los países. La situación de *Suecia* parece, a este respecto, excepcional, con una tasa de más de 3 por ciento. Estos bajos niveles de salida explican en parte la fuerte demanda de puestos en un medio protegido, el crecimiento del sector y también las inquietudes que se presentan en cuanto a la evolución de la población que trabaja en el mismo. La Comisión quisiera subrayar el acento que los instrumentos pertinentes ponen en las perspectivas de acceso al empleo en un medio ordinario y que el trabajo protegido debería abrirse a un número de minusválidos cada vez mayor.

**183.** La Comisión desearía además, señalar a la atención de los gobiernos la necesidad de velar por el respeto de las necesidades y los derechos de los trabajadores ocupados en las estructuras protegidas. En efecto, había observado en este sentido una gran disparidad de situaciones entre, por una parte, los trabajadores empleados sin contrato y fuera de todo marco jurídico y, por la otra, trabajadores considerados como «trabajadores ordinarios», con tasas de sindicación a veces importantes.

### **Sección III. Obligaciones específicas del Estado en materia de empleo**

**184.** Al igual que el Convenio núm. 122 sobre la política del empleo, cuyo campo de aplicación cubre, en principio, a todos los trabajadores, las disposiciones del Convenio núm. 159 no obligan al Estado a poner un empleo adecuado a disposición de cada persona discapacitada. En los dos convenios, se hace hincapié en la necesidad de formular una política nacional de promoción del empleo libremente elegido y de determinar las medidas que han de adoptarse con miras a alcanzar los objetivos fijados, que son, para el Convenio núm. 122, el pleno empleo productivo, y para el Convenio núm. 159, la inserción o la reinserción profesional.

#### **I. Promoción de las oportunidades de empleo para las personas inválidas en el mercado regular de trabajo**

**185.** En virtud del artículo 3 del Convenio núm. 159, la política nacional de readaptación profesional y de empleo de las personas inválidas debería tener como objetivo la promoción de las oportunidades de empleo para las personas inválidas en el mercado regular del empleo.

**186.** El artículo 4 define el principio de igualdad de oportunidades como fundamento de la política nacional y señala que «las medidas positivas especiales encaminadas a lograr la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre los trabajadores inválidos y los demás trabajadores no deberán considerarse discriminatorias respecto de estos últimos».

**187.** La Recomendación núm. 168 aporta, tanto a los Estados que hubieran ratificado el Convenio como a aquellos que no lo hubieran ratificado, valiosas indicaciones que permiten dar efecto de una manera conveniente a las disposiciones pertinentes del mismo. En el párrafo 11 se preconiza adoptar, además de las medidas previstas en la Recomendación núm. 99, otras medidas cuya aplicación debería permitir el aumento de las posibilidades de empleo de las personas inválidas en el mercado regular del trabajo, así como la búsqueda de soluciones dirigidas a combatir los prejuicios infundados de los empleadores<sup>(156)</sup>.

**188.** La Comisión quisiera señalar la importancia de estas disposiciones, no solamente respecto del objetivo de consecución de la igualdad de oportunidades de las personas minusválidas, sino también en previsión de circunstancias futuras en las que una proporción relativamente menor de trabajadores pagará impuestos y cotizará a los regímenes de seguridad social y a otros programas de ayuda social, mientras que aumentará constantemente la población de solicitantes de prestaciones<sup>(157)</sup>, situación que pone en peligro, a un plazo más o menos largo, la permanencia de los regímenes de seguridad social<sup>(158)</sup>. En efecto, el cambio producido en la pirámide de edades se caracteriza por el aumento de la longevidad, tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados, a medida que progresan los servicios sanitarios y sociales. Por consiguiente, el volumen de prestaciones que deberán ofrecer los regímenes de seguridad social para atender las necesidades de las personas de edad será cada vez más importante, pues con la edad aumenta la probabilidad de contraer enfermedades que debilitan el organismo y entrañan una pérdida de la capacidad funcional.

**189.** El balance de la aplicación de las disposiciones de la Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99), acusó grandes progresos en el terreno del empleo de las personas minusválidas durante los dos decenios siguientes a su adopción, pero sigue siendo una constante que toda situación de crisis económica y social golpea con fuerza a las personas discapacitadas. La Comisión observó que un número significativo de países en desarrollo aducen obstáculos de orden económico y social, en particular la situación de desempleo que afecta a la población sana, para legitimar la ausencia de formulación de una política nacional o de medidas, por elementales que éstas sean, a favor del empleo de las personas minusválidas.

**190.** Muchas experiencias nacionales dirigidas a poner freno al fenómeno del subempleo de las personas discapacitadas se han inspirado en disposiciones de la Recomendación núm. 99. Durante las discusiones preparatorias para la adopción del Convenio núm. 159 y de la Recomendación núm. 168, se expusieron y analizaron las medidas puestas en marcha en diferentes países, con miras a garantizar a los minusválidos una protección contra la discriminación<sup>(159)</sup>. Entre estas medidas, aquella que consiste en fijar un cupo obligatorio de empleos para las personas minusválidas ha sido y sigue siendo aún aplicada en un buen número de países. En caso de incumplimiento de los mencionados cupos, se acompaña las más de las veces de disposiciones que fijan penalidades compensatorias cuyas cuantías están destinadas, ya sea a financiar diversas actividades que deban permitir a los discapacitados una preparación con el fin de acceder mejor al empleo o de conservar su empleo en el mercado regular del trabajo o incluso en el marco de un empleo protegido, o a prever medidas de impulso financiero y de ayuda a los empleadores, a efectos de compensarles de los costos reales o esperados del empleo de un minusválido<sup>(160)</sup>. Algunos países ofrecen a los empleadores variantes a la obligación de respeto del cupo, como la firma de un contrato de subempleo con un taller protegido<sup>(161)</sup> o la compra de productos que proceden de tal establecimiento<sup>(162)</sup>. Los cupos que los empleadores deben en principio respetar son variables<sup>(163)</sup>, al igual que la dimensión de las empresas comprendidas en las legislaciones pertinentes<sup>(164)</sup>, así como la penalidad que ha de pagarse<sup>(165)</sup>. En los *Países Bajos*<sup>(166)</sup>, se otorgó a las organizaciones de empleadores y de trabajadores la responsabilidad de mejorar las posibilidades de inserción de los discapacitados en el mercado del trabajo, a través de convenios colectivos. Algunos países han adoptado disposiciones que determinan la colocación obligatoria de las personas minusválidas<sup>(167)</sup>.

**191.** Los resultados alentadores de las diversas medidas aplicadas han puesto, sin embargo, en evidencia, los fallos de los sistemas adoptados, incluso en los países industrializados, sobre todo durante los períodos dominados por una situación de crisis económica. Dos décadas de aplicación de la Recomendación núm. 99, así como la prueba administrada de la capacidad de trabajo de las personas minusválidas, comparable a la de las no minusválidas, no han permitido erradicar antiguos prejuicios y sigue siendo particularmente problemática la contratación de una persona discapacitada. El Estado sigue viéndose obligado a presentar a los empleadores argumentos con miras a vencer su reticencia a contratar personas minusválidas.

**192.** De ahora en adelante, se admitirá normalmente que para ser tratada correctamente la cuestión del empleo de las personas discapacitadas debe inscribirse en las políticas nacionales del empleo en general. Por consiguiente, hay que pensar, concebir y organizar un acceso facilitado al mercado regular del trabajo para las personas minusválidas. Las formas de organización específica del trabajo, como los talleres protegidos, los enclaves y las cooperativas subvencionadas, deberían quedar reservadas a determinadas categorías de personas cuya gravedad de la discapacidad hiciera imposible su inserción en el medio ordinario del trabajo.

**193.** La promoción de las posibilidades de empleo en el mercado regular del trabajo persigue la finalidad primordial de garantizar, mediante un dispositivo jurídico y orgánico, el derecho de las personas

discapacitadas a participar en la competencia para el empleo en un pie de igualdad con los demás ciudadanos. Con la mayor frecuencia, el dispositivo necesario para permitir a las personas discapacitadas el acceso al ejercicio de una actividad generadora de ingresos puede preverse y ponerse en práctica únicamente si se concede un respaldo financiero a tal efecto. Las ayudas financieras pueden ser directas o indirectas. En algunos países se han puesto en práctica medidas de esa índole<sup>(168)</sup>.

**194.** La Comisión examinará aquí, en particular, los elementos de este dispositivo, que se dirigen a la consecución de la igualdad de oportunidades para las personas minusválidas en el empleo, mediante el recurso a la cooperación de los empleadores, alentada a través de incentivos de carácter financiero que puedan aumentar las posibilidades de empleo de estas personas en el mercado regular del trabajo.

**195.** Al respecto, observó una tendencia generalizada hacia la aplicación de medidas como las siguientes: respaldo financiero para la adaptación de puestos de trabajo, el suministro de instrumentos y de ropa de trabajo, intervención en el salario y en las cargas sociales; exención de tasas o de otras contribuciones interiores percibidas sobre la importación de los artículos y los materiales necesarios para los empleadores y para las personas discapacitadas y sobre las ayudas y los dispositivos necesarios para permitir a los minusválidos la obtención y la conservación de un empleo.

## **II. Subvenciones para la asignación de puestos de trabajo a las personas discapacitadas**

**196.** El párrafo 11, apartado *a*), de la Recomendación núm. 168, cita, entre las medidas apropiadas para crear oportunidades de empleo en el mercado regular del empleo, incentivos económicos para alentar a los empleadores a adaptar, dentro de límites razonables, los lugares de trabajo, la estructuración de las tareas, las herramientas, la maquinaria y la organización del trabajo para facilitar la formación y el empleo de las personas inválidas. El respaldo financiero para la adaptación de puestos de trabajo puede comprender asimismo la concesión de un crédito a los empleadores o una deducción fiscal<sup>(169)</sup>. Si bien esta práctica es más frecuente en los países del mundo industrializado, está igualmente consagrada en la legislación de algunos países de América Latina<sup>(170)</sup>.

**197.** Está probado en muchos casos que modificaciones de menos importancia son suficientes a menudo para situar a la mayor parte de las personas minusválidas en condiciones de demostrar su capacidad para realizar un trabajo con tanta eficacia como lo harían personas no minusválidas<sup>(171)</sup>. Una publicación reciente de la OIT da ejemplos de herramientas de trabajo utilizadas en países africanos y asiáticos en la agricultura y en la construcción con gran intensidad de mano de obra, que pueden ser adaptadas a las necesidades y aptitudes de las personas discapacitadas<sup>(172)</sup>. Esta consideración de las necesidades específicas de las personas minusválidas es una condición previa para que se les permita trabajar en el mercado regular. Los ejemplos indicados en esta publicación pueden contribuir a la apertura de más posibilidades, especialmente en las regiones rurales y alejadas de los países en desarrollo, a efectos de permitir a las personas discapacitadas la participación en la vida productiva de su comunidad.

## **III. Ayudas al empleo**

**198.** Este género de medidas consiste en alentar a los empleadores, mediante un respaldo financiero, a que contraten personas minusválidas. Este respaldo se encamina a disipar algunas inquietudes de los empleadores en cuanto a los riesgos de pérdida de productividad inherentes a la discapacidad; se concede a solicitud del empleador y cubre una parte más o menos importante del salario del trabajador discapacitado durante un período determinado. El volumen de la ayuda financiera está en relación con la naturaleza y el grado de la discapacidad. La Comisión observó en algunos países la asignación de



subvenciones como complemento del salario; pueden ser pagadas sea al empleador, sea directamente a los trabajadores discapacitados<sup>(173)</sup>.

**199.** Otros países eligieron la puesta en marcha de otro tipo de incentivo financiero a los empleadores y a las empresas que contratan personas minusválidas, no estando estas subvenciones vinculadas directamente a los salarios y pudiendo ser asignadas en forma de una cuantía escalonada pagada una vez, o bien de una cuantía mensual fija sobre un período que puede ir de algunos meses a algunos años<sup>(174)</sup>. La Comisión observó en muchos países disposiciones que prevén diferentes formas de ayuda financiera; éstas se otorgan para incentivar a los empleadores a ofertar empleos, ya sea a los minusválidos en general<sup>(175)</sup>, ya sea a determinadas categorías de personas con discapacidad<sup>(176)</sup>. La Comisión tomó nota de que en algunos países, las ayudas al empleo constituyen la prestación exclusiva de las autoridades públicas con miras a fomentar el empleo de los minusválidos<sup>(177)</sup>; en otros países, aquéllas figuran entre otras medidas de estímulo<sup>(178)</sup>.

#### IV. Incentivos fiscales

**200.** Consisten en aliviar las cargas financieras de los empleadores, incluso exonerándolos totalmente de algunos impuestos y tasas aplicables a las empresas en general, en función del número de personas minusválidas<sup>(179)</sup>. Afectan, sobre todo, a las cotizaciones debidas a los fondos destinados a la ayuda al empleo de las personas discapacitadas<sup>(180)</sup>, así como al impuesto sobre el volumen de facturación total.

---

### Capítulo 3

## La readaptación profesional y los regímenes de seguridad social

**201.** El Convenio núm. 159 define los aspectos principales de las obligaciones de los Estados Miembros con respecto a los discapacitados y menciona varios ámbitos entre los cuales figuran las medidas encaminadas a lograr la igualdad de oportunidades de los discapacitados en materia de formación y de empleo. El Convenio no precisa las modalidades de aplicación de dichas medidas, dado que dependen de las condiciones y de las prácticas de cada país y de sus posibilidades. La Recomendación núm. 168 enuncia, para cada uno de los ámbitos de la readaptación profesional y del empleo considerados por el Convenio, los diferentes métodos que pueden ser adoptados para aplicar las prescripciones del Convenio. Se refiere, en particular en su párrafo 39, a las disposiciones que figuran en tres instrumentos anteriores de la OIT que tratan cuestiones de seguridad social en las que convendría inspirarse al aplicar el Convenio<sup>(181)</sup>. La Recomendación núm. 168 postula que «siempre que sea posible y apropiado, los regímenes de seguridad social deberían asegurar programas de formación, colocación y empleo (incluido el empleo protegido) y de servicios de readaptación profesional para personas inválidas, con inclusión de servicios de asesoramiento en materia de readaptación o contribuir a su organización, desarrollo y financiación»<sup>(182)</sup>. Por otra parte, la Recomendación sugiere que los regímenes de seguridad social deberían prever incentivos para las personas discapacitadas que busquen un empleo, y medidas que faciliten la transición gradual al mercado regular del empleo<sup>(183)</sup>.

**202.** La Comisión aprovecha el presente Estudio general para recordar la importancia que siempre han tenido para la OIT las medidas de protección social en beneficio de todos los miembros de la sociedad



sin exclusión. La aplicación de estas medidas es el resultado de un esfuerzo de solidaridad obligatorio que compromete tanto a los individuos y a las instituciones, así como de la responsabilidad individual que tienen las personas aseguradas de hacerse cargo de su destino. En 1944, la Conferencia Internacional del Trabajo ya había adoptado una recomendación sobre las personas discapacitadas en la que invitaba a los Estados Miembros a organizar y a desarrollar, con el apoyo administrativo y financiero de los sistemas de seguridad social, servicios de readaptación profesional<sup>(184)</sup>. En el párrafo 16, apartado 9) del anexo de este instrumento se invita a los Estados Miembros a exigir a toda persona asegurada con incapacidad permanente «que se reintegre en un empleo de una categoría de trabajo que razonablemente pueda efectuar, habida cuenta de las fuerzas y aptitudes que aún posea, de su experiencia anterior y de las facilidades de reeducación a su alcance». Unos años más tarde, un convenio instaba a los Estados Miembros a prever la cooperación, cuando fuere oportuno, de los departamentos gubernamentales o las instituciones de asistencia médica con los servicios generales de reeducación profesional, a fin de readaptar para un trabajo apropiado a las personas de capacidad reducida<sup>(185)</sup>. Además, el Convenio prescribe que dichos departamentos o instituciones deberían estar autorizados por la legislación nacional para tomar medidas destinadas a la reeducación profesional de las personas de capacidad reducida.

**203.** En 1964, en momentos en que la aplicación de las disposiciones de la Recomendación núm. 99 se extiende en la legislación y la práctica de muchos países, un nuevo convenio sobre la seguridad social precisa las obligaciones de los poderes públicos con respecto a los discapacitados<sup>(186)</sup>. Este Convenio dicta el principio según el cual deberían preverse servicios de reeducación a fin de «preparar a la persona incapacitada para reanudar sus actividades anteriores o, si esto no fuere posible, para ejercer la actividad lucrativa más adecuada, en la medida posible, a su actividad anterior, habida cuenta de sus calificaciones y aptitudes»<sup>(187)</sup>. Este instrumento dispone que se deben tomar medidas para facilitar la colocación adecuada de los trabajadores que hayan quedado inválidos<sup>(188)</sup>.

**204.** Por último, el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128), adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1967, subraya una vez más la necesidad de proporcionar servicios de reeducación con el mismo propósito<sup>(189)</sup> y de «tomar medidas para facilitar la colocación adecuada de trabajadores incapacitados»<sup>(190)</sup>.

**205.** En el marco de la preparación del Año Internacional de los Impedidos, la Asociación Internacional de la Seguridad Social ha realizado un estudio sobre «las medidas especiales tomadas por las instituciones de seguridad social para permitir y facilitar la existencia autónoma de las personas incapacitadas»<sup>(191)</sup>, que pone de relieve la diversidad de los caminos seguidos en ese ámbito por los distintos países, aunque éstos tengan una estructura política y social parecida «hasta tal punto que no siempre es posible afirmar cuál es, entre las formas de organización previstas, la que ofrece mejores perspectivas de éxito para la rehabilitación del incapacitado»<sup>(192)</sup>.

**206.** En muchos países, la Comisión ha observado la elaboración de medidas relacionadas con las preocupaciones que han llevado a la adopción de las normas antes mencionadas. Comprobó la existencia de modalidades de aplicación muy diferentes en la legislación y la práctica de los países donde es sistemática la intervención administrativa y financiera de los regímenes de seguridad social en el proceso de reinserción profesional de los discapacitados. En los países de economía adelantada se observa una tendencia cada vez mayor hacia la responsabilización de las instituciones de seguridad social en lo que se refiere a la organización de ciertos servicios de readaptación profesional. Sin embargo, la Comisión ha observado en ciertas legislaciones nacionales, disposiciones que implican una diferenciación en el trato de los discapacitados, en particular en relación con la causa de la discapacidad y en contradicción con el principio de igualdad de oportunidades y de trato reafirmado por los artículos

3 y 4 del Convenio núm. 159 así como también por los párrafos pertinentes de la Recomendación núm. 168.

**207.** De este modo, mientras en algunos países las medidas de readaptación profesional, de conformidad con los regímenes de seguridad social, dependen también del sistema general de pensiones de invalidez, en otros países, estas medidas, o algunas de ellas, sólo son accesibles a los trabajadores cuya discapacidad resulta de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional.

**208.** Esta situación resulta de las circunstancias históricas predominantes en el origen de los regímenes de seguridad social. En los países industrializados, los accidentes de trabajo representan el riesgo social que el legislador consideró en primer término. Por lo general, la creación de los primeros sistemas de indemnización por accidentes de trabajo ha sido muy anterior a la aplicación de los regímenes generales de seguridad social. En un comienzo, éstos eran un tanto rudimentarios, y las prestaciones que acordaban eran muy inferiores en cantidad y en calidad a las que se ofrecen hoy en las mismas circunstancias y en los mismos países. El desarrollo de los regímenes de seguridad social ha sido acompañado por la adopción de medidas que tienden a coordinar las disposiciones que rigen la indemnización de los riesgos profesionales con las disposiciones relativas a otras ramas de la seguridad social. Esta coordinación forma parte del conjunto de los esfuerzos tendientes a instaurar un sistema global de seguridad social que no hace distinciones entre los beneficiarios fundadas en el origen de la discapacidad, pues trata a los discapacitados en función de las necesidades causadas por su discapacidad.

### **Sección I. Disposiciones nacionales relacionadas con la indemnización de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales**

**209.** De conformidad con las disposiciones del Convenio núm. 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, muchos regímenes de seguridad social prevén un cúmulo de distintas prestaciones que, entre otras, comprenden la asignación de pensiones y el suministro de servicios de readaptación profesional. Estos regímenes tienen el mérito de facilitar y acelerar la reintegración de los discapacitados, después de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, a una actividad profesional generadora de ingresos<sup>(193)</sup>. En algunos países, la seguridad social toma a su cargo la financiación de los gastos ocasionados por la readaptación profesional de los trabajadores que han sido víctimas de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales<sup>(194)</sup>. Las modalidades de la readaptación en este contexto son muy completas y facilitan la reinserción profesional de una persona cuya capacidad profesional puede ser conservada e incluso mejorada<sup>(195)</sup>.

**210.** Al hacerse cargo de la readaptación profesional, los regímenes de seguridad social suministran al trabajador discapacitado diversos servicios de readaptación profesional, en particular servicios de asistencia para buscar empleo, así como el reembolso de los gastos hechos para explorar el mercado de trabajo o para mudarse cerca de un nuevo lugar de trabajo. Con respecto al empleador, la seguridad social otorga una asignación para favorecer la contratación del trabajador, o, por ejemplo, reembolsa los gastos de adaptación a un nuevo puesto de trabajo<sup>(196)</sup>. En algunos países, incluidos algunos países en desarrollo, se reconoce legalmente el derecho a prestaciones de readaptación profesional a todas las víctimas de accidentes de trabajo con respecto a las cuales se haya establecido que son incapaces de ejercer su actividad anterior o que no podrían hacerlo sino después de una reeducación<sup>(197)</sup>.

### **Sección II. Disposiciones nacionales relacionadas con los regímenes de seguro de invalidez**

**211.** En varias legislaciones nacionales, la Comisión observó disposiciones que prevén la obligación para el organismo responsable de la gestión del seguro de invalidez de suministrar servicios de readaptación o de financiar los gastos de los tratamientos<sup>(198)</sup>, incluidas las indemnizaciones y las asignaciones debidas a las personas que siguen dichos tratamientos<sup>(199)</sup>.

**212.** Ciertos regímenes de seguridad social prevén la gestión directa de centros de formación profesional<sup>(200)</sup>.

**213.** En virtud de los regímenes de seguridad social se garantiza legalmente a todas las personas discapacitadas el acceso a todas las medidas de readaptación profesional<sup>(201)</sup>. En un país, la ley relativa a la integración social de los discapacitados, preveía mientras se instauraba un sistema público de seguridad social para todos los ciudadanos como lo dispone el artículo 41 de la Constitución, que el Gobierno debía tomar medidas tendientes a que todas las personas discapacitadas sean cubiertas por el ámbito de aplicación del régimen de la seguridad social<sup>(202)</sup>. Estas medidas han sido puestas en práctica mediante un texto reglamentario en virtud del cual la seguridad social debe hacerse cargo de la readaptación profesional.

**214.** La Comisión ha observado en las legislaciones nacionales disposiciones que autorizan a los órganos de seguridad social a concertar convenios y acuerdos financieros y técnicos para fomentar el empleo de los discapacitados<sup>(203)</sup>.

**215.** Además, ciertos sistemas prevén financiar la creación de una actividad profesional independiente mediante préstamos o subvenciones en el marco del régimen de pensión de invalidez<sup>(204)</sup>.

**216.** La Comisión también ha observado que en el marco de regímenes de seguridad social existen sistemas de readaptación profesional que implican servicios de colocación y de empleo en cooperación con empleadores y asociaciones privadas<sup>(205)</sup>. En algunos países, la reglamentación relativa a las pensiones de invalidez prevé, de conformidad con el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128), que si resulta de la apreciación del estado de salud de una persona discapacitada que ésta cumple las condiciones para ser aceptada por los servicios de readaptación profesional que pueden garantizarle un puesto de trabajo, esta persona no puede, sin causa que lo justifique, negarse a utilizar los servicios de readaptación puestos a su disposición<sup>(206)</sup>. De conformidad con este instrumento, una prestación de invalidez podrá ser suspendida cuando el interesado, sin causa que lo justifique, no utiliza los servicios de readaptación puestos a su disposición<sup>(207)</sup>. La Comisión no ha podido observar la eficacia de estas disposiciones que recurren a la colaboración efectiva de los interesados, lo que es un factor de éxito del proceso de readaptación profesional. En ciertos países, la reticencia de los discapacitados a seguir una readaptación profesional se explica frecuentemente por el temor, justificado o no, de perder los beneficios de la pensión de invalidez<sup>(208)</sup> o por el recelo de que el nivel de calificación esperado de la readaptación profesional implique una remuneración inferior al monto de la pensión de invalidez recibida. A fin de eliminar esos temores e incitar a los discapacitados a optar por una fórmula que favorece una vida activa con mejores calificaciones profesionales, algunos países han adoptado disposiciones que permiten conservar el beneficio de al menos una parte del monto de la pensión de invalidez durante todo el proceso de readaptación profesional<sup>(209)</sup>.

---

## Capítulo 4

## Dificultades de aplicación de los instrumentos y perspectivas de ratificación

### Sección I. Dificultades de aplicación de las disposiciones del Convenio

**217.** La Comisión ha podido observar que las dificultades de aplicación de las disposiciones del Convenio por los Estados que lo ratificaron están con frecuencia vinculadas a la lentitud de los cambios de mentalidad y a la persistencia de prejuicios negativos sobre la capacidad de trabajo de las personas discapacitadas (*Burkina Faso, Perú*). Algunos países invocaron dificultades inherentes a la situación de transición económica hacia la liberalización del mercado del empleo, más bien desfavorable, *a priori*, al empleo de las personas discapacitadas (*Eslovenia, Hungría, Kirguistán, Lituania*).

**218.** El Gobierno de *Finlandia* da cuenta de la preocupación de los empleadores respecto de la legislación en vigor que les impone la asunción de grandes responsabilidades en relación con los trabajadores discapacitados, por ejemplo, y sobre todo, el pago de los salarios durante las interrupciones de actividad por causa de enfermedad y el pago de las pensiones de jubilación a personas cuyo período de actividad profesional es generalmente más corto que el de los demás trabajadores. Los empleadores desearían un reparto de las cargas que implicaran a toda la sociedad. Según los sindicatos de trabajadores, el sistema de seguridad social debería prestar su contribución con el fin de permitir una verdadera igualdad de oportunidades para las personas discapacitadas en una situación caracterizada por el desempleo masivo, poco propicio a la contratación de esas personas.

**219.** El Gobierno de *Zambia* indica que su situación económica, dependiente de la ayuda exterior, constituye un factor inhibitorio a la aplicación de una política de empleo de las personas discapacitadas.

**220.** El Gobierno de *Bosnia y Herzegovina* indica que, debido a la guerra, fueron destruidos, parcial o totalmente, muchos establecimientos que suministraban servicios de formación y de educación para las personas discapacitadas. Además, señala que la complicada situación financiera que atraviesa en la actualidad el país, unida al gran número de solicitantes de empleo y a las dificultades a las que se hace frente en la transición hacia la economía de mercado, constituyen obstáculos a la plena aplicación de todas las disposiciones del Convenio.

**221.** El Gobierno de *Etiopía* señala, además de una insuficiencia de recursos financieros, humanos y técnicos, la falta de coordinación en el reparto de las competencias entre las autoridades encargadas de los diversos aspectos de la readaptación profesional y del empleo de las personas discapacitadas. Por ende, ha previsto solicitar la asistencia técnica de la OIT con miras a la formulación de una política nacional.

**222.** *Malawi* y *Uganda* invocan dificultades de aplicación de las disposiciones del Convenio, en particular respecto de las personas que sufren una minusvalía mental; indica, sin embargo, que la ayuda conjunta del PNUD y de la OIT tiende a reducir estas dificultades.

**223.** En un informe de 1992 acerca de la aplicación del Convenio, el Gobierno de los *Países Bajos* analizaba las dificultades que enfrentaba para obtener una proporción de 5 por ciento de trabajadores discapacitados empleados en todos los sectores, incluido el sector público, como lo dispone la ley. El Gobierno consideró más apropiado crear medidas que constituyan un incentivo para los empleadores al obligarles a comunicar periódicamente un informe que indique la progresión del empleo de las personas discapacitadas en la empresa. El incumplimiento de esa obligación es considerado como un delito.

**224.** El Gobierno del *Perú* indica que, en 1993, el programa para el empleo selectivo de las personas discapacitadas tuvo que ser interrumpido a causa de una ola de despidos que afectaba al personal encargado de la ejecución de dicho programa y en razón de que la política gubernamental de reducción de recursos humanos en la administración pública no favorecía el desarrollo de las acciones que tenían por objetivo tratar de manera especial a las personas discapacitadas.

**225.** El Gobierno de *Colombia* señala que uno de los mayores obstáculos a la promoción de la inserción social de las personas discapacitadas es la tendencia general a la discriminación de éstas, tanto por parte de algunas instituciones como de la sociedad en general. Considera importante emprender una gran campaña de información con el propósito de cambiar las mentalidades a este respecto.

**226.** El Gobierno de *Filipinas* considera necesaria la institucionalización de un representante nacional de las personas discapacitadas para que se admita el carácter prioritario de la cuestión relativa a la readaptación profesional y al empleo de estas personas como una de las prioridades de la agenda política. Sería, además, favorable al establecimiento de un sistema de sanciones disuasorio aplicables a aquellos que contravinieran la ley y de una gama más amplia de medidas de incentivación para aquellos que quisieran atenerse a esa legislación.

**227.** Para el Gobierno de la *República Checa*, una de las dificultades para aplicar el Convenio está relacionada con la determinación de las personas a las que los textos pertinentes se refieren, en relación con el Convenio, pues las disposiciones nacionales relativas a las personas discapacitadas no están en total armonía con la definición dada en el Convenio a la expresión «personas discapacitadas». La otra dificultad reside en que aún no ha sido posible integrar los centros de readaptación creados recientemente en un sistema global que pueda además suministrar servicios de colocación.

**228.** Según las informaciones comunicadas por el Gobierno de *Túnez*, debido a la ausencia de medidas especiales para las personas discapacitadas, así como a la falta de personal de colocación especializado, pocas personas discapacitadas han podido acceder a un empleo por intermedio de las oficinas de colocación.

**229.** El Gobierno de *Guatemala* expone dificultades de aplicación del artículo 3 del Convenio e indica que, si bien las medidas de readaptación profesional son en principio accesibles a todas las categorías de personas discapacitadas, no están, en cambio, a disposición de todas las personas discapacitadas, y ello por razones económicas.

**230.** El Gobierno del *Paraguay* menciona la falta de medios de investigación y la falta de recursos humanos para la readaptación profesional de personas discapacitadas. Por otra parte, señala la necesidad de coordinar los esfuerzos entre las instituciones nacionales y extranjeras para atender las necesidades existentes.

**231.** Varias memorias comunicadas por los gobiernos en virtud de artículo 22 no incluyen ninguna información particular sobre posibles dificultades en lo que respecta a la aplicación de las disposiciones del Convenio (*Bolivia, Chile, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Panamá y Uruguay*).

## Sección II. Perspectivas de ratificación

**232.** El Convenio núm. 159, que entró en vigor en junio de 1985, había recogido 59 ratificaciones al 12 de diciembre de 1997. Las informaciones comunicadas por un cierto número de gobiernos indican que está prevista una ratificación en plazos relacionados sobre todo con el procedimiento. El Gobierno de

*Bélgica* indica que están reunidas las condiciones para la ratificación del Convenio y que ésta es inminente; observa, no obstante, que en la comunidad de habla alemana no existen centros de formación especializada para los discapacitados y que no está resuelta la persistente diferencia entre la legislación y la práctica en materia de igualdad de oportunidades y de trato entre las personas discapacitadas y los demás ciudadanos, así como entre los discapacitados de ambos sexos. El Gobierno de los *Emiratos Arabes Unidos*, que adoptó recientemente disposiciones legislativas encaminadas a dar efecto a las disposiciones del Convenio y de la Recomendación, señala que considera oportuna su ratificación. El Gobierno de *Portugal* afirma que ha iniciado el procedimiento de ratificación del Convenio, pero reconoce que aún deben realizarse esfuerzos considerables para dar pleno efecto a sus disposiciones.

**233.** El Gobierno del *Líbano* no menciona ninguna dificultad particular en lo que respecta a la aplicación de las disposiciones del Convenio y prevé su ratificación. El Gobierno de los *Estados Unidos* incluye al Convenio núm. 159 en la lista restringida de convenios que podrían ratificarse.

**234.** Varios gobiernos manifiestan estar dispuestos a ratificar el Convenio aunque sin mencionar indicaciones relativas al plazo (*Honduras, Qatar*; el Gobierno de *Turquía* prevé la ratificación, a pesar de la insuficiencia de infraestructuras adecuadas y de talleres protegidos; *Zimbabwe*).

**235.** Otros gobiernos indican que existe una cierta armonía entre el conjunto de las disposiciones del Convenio y la legislación y la práctica nacionales aunque no se pronuncian sobre una posible ratificación (*Bahamas, Bahrein, Canadá, República de Corea*). El Gobierno de *Singapur* afirma que existe la legislación y la voluntad política que responden a las necesidades de las personas discapacitadas en materia de readaptación profesional y del empleo, aunque expresa su escepticismo en lo que respecta al interés de proceder a una ratificación del Convenio. Según el Gobierno de *Nueva Zelandia*, un convenio puede ratificarse sólo si se aplican sus disposiciones en la legislación y en la práctica nacionales. En lo que respecta al Convenio núm. 159, considera que el desarrollo de una política nacional conforme al Convenio constituye una condición previa indispensable para la ratificación del instrumento.

**236.** Los gobiernos de varios países estiman que es necesario proceder a la armonización de la legislación nacional con las disposiciones del Convenio antes de considerar la ratificación de ese instrumento (*Arabia Saudita, Estonia, Jamaica, Kenya, Reino Unido, República Arabe Siria*). Para *Austria*, el principal obstáculo a la ratificación del Convenio residía en la falta, en la legislación y la práctica nacionales, de consultas amplias con las organizaciones de personas discapacitadas o que se ocupan de dichas personas; este obstáculo ha sido obviado con la creación del Consejo Nacional del Discapacitado. El Gobierno de *Benin* explica que, dado el estado de una legislación relativa al empleo que se basa en la libertad de iniciativa de los empleadores, es imposible imponer a estos últimos el respeto de cuotas fijas. No obstante, considera que el logro de su sensibilización con respecto al problema es una cuestión de tiempo.

**237.** El Gobierno de *Bulgaria* no menciona ningún obstáculo particular que impida la ratificación del Convenio, pero justifica su postergación por atravesar una situación de transición económica y social en la que predominan otras prioridades.

**238.** Para numerosos países, la insuficiencia de infraestructuras adecuadas es un factor que impide la ratificación del Convenio. *Mauricio* estima que la creación de centros de formación es la condición *sine qua non* para lograr la igualdad de oportunidades para el ingreso al empleo. El Gobierno de *Polonia* declara que la insuficiencia de una infraestructura de servicios en las zonas rurales, que constituía un obstáculo a la ratificación, está en camino de solucionarse.



**239.** Los gobiernos que invocan la presencia de un problema general de insuficiencia de recursos humanos, materiales y/o financieros anuncian, no obstante, una próxima ratificación (*Belice, Congo, Indonesia y Trinidad y Tabago*). El Gobierno de *Sudáfrica* indica que las restricciones presupuestarias y la falta de personal dificultan las acciones en los terrenos comprendidos en el Convenio y en la Recomendación. Señala que diferentes organizaciones, cuyas acciones no han podido ser aún coordinadas, prestan servicios de readaptación profesional y de empleo de las personas discapacitadas. La *República Unida de Tanzania* considera que las condiciones económicas y sociales impuestas por el plan de ajuste estructural agravaron la situación de empleo de los discapacitados, sin por ello descartar la ratificación del Convenio. El Gobierno tiene previsto organizar un foro tripartito con miras a evaluar la oportunidad de esa ratificación.

**240.** Determinados países que salen de conflictos armados invocan las consecuencias de la guerra como causa de la postergación de la ratificación del Convenio. *Camboya* indica que recientemente ha reanudado sus relaciones con la OIT y se otorga un plazo de reflexión. El Gobierno de *Chad* considera que es prematuro pensar en la ratificación, mientras que en opinión de la Confederación Sindical de Trabajadores, ésta es ya una necesidad. El Gobierno de *Viet Nam* señala que, habida cuenta del gran número de discapacitados en el país, para resolver los problemas de estas personas se requiere contar con medios considerables. Al no estar en condiciones de solucionar esos problemas de una sola vez, prefiere aplazar la ratificación del Convenio.

**241.** Otros países invocan, entre otras, dificultades de orden institucional (*Rumania, Sudán*). El Gobierno de *Sri Lanka* hace notar que también existen dificultades de orden financiero.

**242.** Un número limitado de países descarta la posibilidad de ratificar el Convenio por distintas razones. *Bangladesh* indica que es imposible por la saturación del mercado de trabajo y la gran cantidad de jóvenes sanos y calificados que buscan empleo. *Suriname* formula reservas en lo que respecta a la utilidad de la ratificación del Convenio, puesto que ya ha adoptado medidas prácticas en las esferas abarcadas por ese instrumento.

**243.** Muchos países, sin indicar dificultades específicas que impiden la ratificación del Convenio, tampoco se pronuncian sobre la posibilidad de tal perspectiva (*Bahamas, República de Corea, Dominica, República Islámica del Irán, Italia, Marruecos, Nicaragua, Papua Nueva Guinea, Tailandia*).

---

## Observaciones finales

**244.** La Comisión se congratula de que el Consejo de Administración haya escogido el Convenio núm. 159 y la Recomendación núm. 168 sobre la readaptación profesional y el empleo de las personas discapacitadas como objeto de un Estudio general. Este se presenta muy oportunamente después del Estudio especial de 1996 sobre la igualdad en el empleo y la ocupación en relación con el Convenio núm. 111. Los dos convenios se fundan en el principio de igualdad de oportunidades y de trato en el empleo enunciado en la Declaración de Filadelfia, adoptada en 1944 y que figura en anexo a la Constitución de la OIT.

**245.** Al respecto, refiriéndose a lo que señalara en el Estudio especial antes mencionado, la Comisión desearía recordar que al adherirse a la OIT, los Estados Miembros suscriben sin reserva ese principio fundamental y se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación y promover la igualdad de oportunidades y de trato. Además, es conveniente observar que la promoción

del empleo en el respeto de los derechos de los trabajadores y con la participación de los empleadores y de los sindicatos, incluidas las personas discapacitadas, cuya necesidad ha sido subrayada por la Declaración adoptada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague - marzo de 1995), constituye un objetivo prioritario de la OIT.

**246.** El Convenio núm. 159 y la Recomendación núm. 168 fueron adoptados en 1983 por la Conferencia Internacional del Trabajo, en un contexto mundial marcado por una toma de conciencia individual y colectiva del carácter tan intolerable como perjudicial para la economía y la colectividad de la discriminación fundada en la discapacidad física o mental, que afecta, según la Organización Mundial de la Salud, a una décima parte de la población mundial. La Comisión es consciente de que el respeto del principio de igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo para las personas discapacitadas exige una atención cada vez más acentuada en un entorno marcado por la competencia a nivel mundial y por la desreglamentación de los mercados de trabajo.

**247.** El Convenio núm. 159 tiene carácter promocional; fija objetivos y define los principios básicos que habrán de respetarse para la realización de dichos objetivos. La flexibilidad que permiten sus disposiciones al respecto ofrece la posibilidad de tener debidamente en cuenta la situación particular de cada país; de ese modo, sus disposiciones pueden aplicarse a todos los Estados Miembros, cualquiera sea el nivel de desarrollo de sus actividades en el terreno de la readaptación profesional y del empleo de las personas discapacitadas. Lo que se pretende de los Miembros, desde el momento de la ratificación del Convenio, es que expresen mediante la formulación de una política nacional el compromiso de establecer un proceso de equiparación de oportunidades en favor de las personas discapacitadas y de poner en práctica dicha política, en consulta con los interlocutores sociales y con las organizaciones que representan a las personas discapacitadas. Este proceso supone realizar acciones positivas para garantizar que todas las categorías de personas discapacitadas tengan acceso a las medidas adecuadas de readaptación profesional y para fomentar las posibilidades de empleo de esas personas en el mercado regular de trabajo. Además, como se indica en el párrafo 55, esto no se limita a medidas de readaptación y de formación profesional, sino que implica medidas previas relativas al medio ambiente de trabajo, el que no debería estar únicamente concebido para las personas que no son discapacitadas.

**248.** La Comisión tomó nota con interés que muchos países que ratificaron el Convenio núm. 111, incluyeron en su legislación disposiciones que prevén la protección de las personas discapacitadas contra la discriminación en las esferas de la educación y del trabajo. Otros países modificaron su legislación a estos efectos después de la adopción del Convenio núm. 159 y de la Recomendación núm. 168.

**249.** Al prescribir, como la mayor parte de las normas internacionales del trabajo, la consulta a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, el Convenio núm. 159 prevé asimismo la consulta a las organizaciones representativas constituidas por personas discapacitadas o que se ocupan de dichas personas. La Comisión desearía recordar nuevamente la importancia fundamental del procedimiento de consulta entre el Gobierno y los interlocutores sociales. Desearía insistir muy especialmente en el carácter decisivo de la consulta con las organizaciones representativas de las personas a las que se refiere el convenio, en cuestiones de readaptación profesional y del empleo. En efecto, el éxito de una política nacional en la materia depende, en gran medida, de que se tengan en cuenta sus necesidades y prioridades. Por esa razón, la Comisión alienta con entusiasmo a los Estados Miembros a favorecer la constitución de organizaciones que sean realmente representativas de personas discapacitadas y a facilitar la comunicación entre esas organizaciones y las estructuras administrativas y técnicas que participan en la readaptación profesional.

**250.** La situación de las personas discapacitadas que habitan en las zonas rurales y en las comunidades apartadas, así como la de las que ejercen actividades remuneradas en el sector no estructurado, no ha

dado lugar a que los gobiernos enviaran informaciones detalladas. De manera general, esas personas se ven afectadas doblemente, tanto por su discapacidad como por su alejamiento de las estructuras de orientación y formación profesionales, colocación y otros servicios conexos, utilizados por la población en general y por las personas discapacitadas que habitan en los centros urbanos. La Comisión observó que las experiencias de readaptación profesional de base comunitaria han facilitado, en algunos países en desarrollo, la integración de una parte de las personas discapacitadas en la vida económica y social de las comunidades a las que pertenecen.

**251.** La Comisión recuerda que la OIT ha ayudado a algunos gobiernos que lo solicitaron a elaborar una política nacional, así como a concebir, aplicar y evaluar los programas relativos a la readaptación profesional y al empleo de las personas discapacitadas. En particular, toma nota de la asistencia aportada a algunos Estados Miembros a la hora del establecimiento de sistemas de readaptación basados en la comunidad y adaptados a las condiciones y a las posibilidades nacionales. La Comisión invita a los Estados Miembros que hacen frente a los problemas vinculados a la inserción y a la readaptación profesionales, así como al empleo de las personas discapacitadas, a solicitar la asistencia técnica de la OIT, con el fin de encontrar medios que puedan responder a sus necesidades en materia de formación, con la mira puesta en el ejercicio de actividades generadoras de ingresos.

**252.** La Comisión observó una tendencia generalizada en las prácticas nacionales a privilegiar, para la readaptación profesional de las personas discapacitadas, la utilización de servicios de orientación profesional, de formación profesional, de colocación, de empleo y de otros servicios afines vigentes para los trabajadores en general, tal y como recomienda el Convenio núm. 159. La inserción socioprofesional de un porcentaje importante de personas minusválidas ha podido, así, contribuir a cambiar sensiblemente las mentalidades y las actitudes negativas en cuanto al lugar y al papel de estas personas en la vida activa y en la sociedad. La Comisión tomó nota con interés de que algunos países parecen haber adoptado una definición flexible de la noción de discapacidad mental.

\* \* \*

**253.** La Comisión observa que en un número cada vez mayor de países se han registrado progresos significativos en materia de inserción y reinserción socioprofesional de las personas discapacitadas, en particular cuando esas personas han comenzado a organizarse con la finalidad de hacerse reconocer y de influir en las decisiones relativas a su integración activa en la comunidad. Tales progresos se han alcanzado, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, mediante la movilización de las voluntades individuales y de las asociaciones, así como por la determinación de las familias de los discapacitados. Esto demuestra que para la aplicación de las disposiciones del Convenio y de las medidas preconizadas por la Recomendación no es imprescindible emplear medios importantes, sino disponer sobre todo de la voluntad de lograr los objetivos fijados y realizar una ampliación progresiva de los sistemas puestos en práctica para su consecución.

**254.** La Comisión espera que el Estudio general permita demostrar a los Estados Miembros hasta qué punto estos instrumentos tienen en cuenta la diversidad de situaciones y de condiciones nacionales. Desea también subrayar la importancia de la participación de los interlocutores sociales y de las organizaciones representativas compuestas de personas discapacitadas o que se ocupan de estas personas en la puesta en práctica de las disposiciones del Convenio, cuya aplicación debería desempeñar un papel clave en la lucha contra la exclusión económica y social. En este sentido, la Comisión expresa la esperanza de que en un futuro próximo el Convenio núm. 159 sea ratificado por un gran número de Estados Miembros.

## [Anexos](#)

- 
1. Véanse los textos íntegros del Convenio núm. 159 y de la Recomendación núm. 168 (anexo I).
  2. Recomendación sobre la indemnización por accidentes del trabajo (importe mínimo), 1925 (núm. 22).
  3. Recomendación sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (núm. 71).
  4. Véase el texto íntegro de la Recomendación núm. 99 (anexo II).
  5. Este Pacto entró en vigor el 3 de enero de 1976.
  6. Este principio se había incluido anteriormente en el texto inicial de la Constitución de la OIT. Es el tema del Convenio (núm. 100) y de la Recomendación (núm. 90) sobre igualdad de remuneración, 1951.
  7. Resolución núm. 2856 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 20 de diciembre de 1971.
  8. Resolución núm. 3447 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 9 de diciembre de 1975.
  9. Resolución núm. 37/52 de 3 diciembre de 1982 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la adopción del Programa de Acción Mundial para los Impedidos.
  10. CIT, 65.<sup>a</sup> reunión, 1979.
  11. Resolución núm. 37/53 de 3 diciembre de 1982 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la ejecución del Programa de Acción Mundial para los Impedidos.
  12. OIT: Memoria del Director General: *Programa y estructura de la OIT*, CIT, 48.<sup>a</sup> reunión, 1964, pág. 193.
  13. Por ejemplo, la Conferencia sobre las capacidades y las necesidades de las personas discapacitadas, organizada por la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para el Asia Occidental (20-28 de noviembre de 1989; Amán, Jordania), en colaboración con el Ministerio de Desarrollo Social de Jordania y la Oficina Regional del Oriente Medio para el Bienestar de los Invidentes, con la asistencia financiera del Programa Árabe del Golfo para las Organizaciones de Desarrollo de las Naciones Unidas (AGFUND), del Fondo de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para el desarrollo, y del Gobierno de los Países Bajos; y el «Seminario subregional para la promoción y la colaboración multisectorial a favor de las personas discapacitadas» (28.8-1.9.1995, Abidján, Côte d'Ivoire).
  14. Resolución núm. 48/96, de 20 de diciembre de 1993, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
  15. *Angola, Arabia Saudita, República Dominicana, Ecuador, República Islámica del Irán, Iraq, Jordania, Kenya, Kuwait, Lesotho, Madagascar, Malawi, Nicaragua, Nigeria, Omán, Sudán, Swazilandia, República Unida de Tanzania, Togo, Trinidad y Tabago, Túnez, Uganda, Yemen, Zambia y Zimbabwe*, así como los territorios árabes ocupados.

16. *Burkina Faso, Camerún, Côte d'Ivoire, Etiopía, Filipinas, Ghana, Guinea, Indonesia, Malawi, Marruecos, Namibia, Nigeria, República Árabe Siria y Sudán.*
17. *Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Kenya, Malawi, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Panamá y República Unida de Tanzania.*
18. *Bolivia, Brasil, Colombia, México y Uruguay.*
19. *Afganistán, Angola, El Salvador, Iraq, Namibia, Nicaragua y Zimbabwe*, así como los territorios árabes ocupados.
20. América Latina (Bogotá, 1992), el Caribe (Port of Spain, 1994), Africa austral (Harare, 1995).
21. Véase el anexo IV: Memorias recibidas en virtud del artículo 19 de la Constitución.
22. Véase al respecto, CIT, 69.<sup>a</sup> reunión, 1983, Informe IV (1), Readaptación profesional, OIT, Ginebra.
23. OMS-INSERM: *Classification internationale des déficiences, incapacités et handicaps* (París, 1981).
24. Programa de Acción Mundial de las Naciones Unidas para los Impedidos, capítulo I, sección C, Definiciones, párr. 7.
25. Doyle B.: *New directions toward disabled workers rights*, Institute of Employment Rights, College Hill Press (TU), London and Worthing, 1994.
26. Entre los países que han adoptado estos términos, cabe citar a *Australia, Canadá, el Reino Unido y los Estados Unidos*. También se emplea la expresión «physically or mentally challenged persons».
27. *Alemania: «behindert»; Dinamarca: «handicappet» o «invalid», término este último que sólo se aplica a los discapacitados físicos; España: «minusválido», lo que literalmente significa «menos fuerte» o «disminuido» e implica una reducción de capacidades o aptitudes; Finlandia: «vammainen»; Italia: «handicappata» (ley marco núm. 104, de fecha 5 de febrero de 1992); Noruega: «handicappet» que, sin embargo, es menos utilizado que «funksjonshemmer», que significa «con funciones limitadas», término preferido por las organizaciones representativas de las personas discapacitadas; Países Bajos: «Gehandicapt»; Portugal: «com capacidade de trabalho reduzida», o «diminuido», pero las personas discapacitadas y sus organizaciones representativas prefieren el término «deficiente»; Suecia: «handikappt» .*
28. *Arabia Saudita, Líbano, Qatar y República Árabe Siria.*
29. Por ejemplo, *Argentina* («persona discapacitada»), *Chile* («persona con discapacidad»), *Perú* («persona inválida») y *Uruguay* («persona discapacitada»).
30. Por ejemplo, los *Estados Unidos* decidieron en 1977 que la normativa que prohíbe la discriminación se refería a todos los tipos de impedimentos físicos y mentales, incluidos la toxicomanía y el alcoholismo. (OIT: *Readaptación profesional*, trabajos preparatorios, Informe VI (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 68.<sup>a</sup> reunión, 1982, capítulo II (Definiciones).)

31. CIT, 69.<sup>a</sup> reunión, 1983, Informe IV (2), *Readaptación profesional*, OIT, Ginebra.

32. *Australia* (párr. 1 del art. 8 y art. 18 de la ley núm. 129 de 1986 sobre los servicios para las personas discapacitadas); *China* (art. 2 de la ley de 28 de diciembre de 1990 sobre la protección de las personas discapacitadas); *Egipto* (artículo 2 de la ley núm. 39, de 1975); *Italia* (ley marco núm. 104, de 5 de febrero de 1992, sobre la ayuda a personas discapacitadas y su protección); *Jamahiriyá Árabe Libia* (ley núm. 3, de 1981); *Luxemburgo* (ley de trabajadores discapacitados, de 12 de noviembre de 1991); *Malawi* (ley núm. 48 relativa a las personas discapacitadas, de 1971); *Mauricio* (ley sobre la formación y el empleo de personas discapacitadas, de 23 de mayo de 1996); *Rumania* (ley núm. 53 sobre la protección especial de las personas discapacitadas, de 1992), y *Túnez* (ley sobre la asistencia y protección de personas discapacitadas, de 1981).

33. Por ejemplo, en *Australia*.

34. Por ejemplo, en *Grecia*.

35. Por ejemplo, *Dinamarca* y *Suecia*.

36. *Argentina* (art. 2 de la ley núm. 22/431 que instituye un sistema integral de los incapacitados, de 1981); *Costa Rica* (art. 1 de la ley núm. 7219 relativa al impuesto sobre la renta y las prestaciones en beneficio de empleadores que contratan a personas discapacitadas, de 19 de mayo de 1988); *Croacia* (art. 2 del Código del Trabajo y art. 9 de la ley sobre el empleo de 28 de junio de 1996; *España* (decreto real núm. 1445/1982); *Etiopía* (orden núm. 70, de 1971); *Francia* (art. L.323-10 del Código del Trabajo); *Malta* (ley del empleo de personas discapacitadas, de 7 de febrero de 1969); *Nueva Zelandia* (ley núm. 42, de 1960, modificada en 1980, sobre la promoción del empleo de las personas discapacitadas y ley de 1975 modificada por la ley del 1.º de marzo de 1990 sobre la asistencia a las personas inválidas); *Portugal* (decreto-ley núm. 247/89, de 5 de agosto de 1989), y *Uruguay* (artículo 2 de la ley núm. 16095 por la que se establece un sistema de protección integral a las personas discapacitadas).

37. Por ejemplo, *República Dominicana*: según el artículo 314 del Código del Trabajo «se considera como minusválido toda persona con defectos corporales congénitos o adquiridos que determinen una reducción en la capacidad normal de su trabajo». Esta definición se ha completado con arreglo al objeto del Convenio, en virtud del decreto núm. 107.95, de 12 de mayo de 1995.

38. *Alemania* (*Versorgungsämter*); *Bélgica* (Fondo Nacional de Readaptación Social de los Discapacitados (FNRS)); *Bulgaria* (ordenanza núm. 36 sobre el peritaje de la discapacidad permanente); *Francia* (Comisión de Orientación y de Reclasificación Profesional (COTOREP)); *Países Bajos* (*Gemeenschappelyjke Medische Dients (GMD)*), y *Rumania* (ley núm. 53 de 1992 sobre la protección especial de las personas discapacitadas, art. 1, párr. 2).

39. *Colombia*: en la ley núm. 82 del 23 de diciembre de 1989 el término «perspectivas» se reemplaza por «posibilidades»; en *Madagascar*, el art. 102 del Código de Trabajo reproduce textualmente la definición dada por el Convenio.

40. *República Dominicana*: el art. 314 del Código de Trabajo, define al minusválido como «toda persona con defectos corporales congénitos o adquiridos que determinan una reducción en la capacidad normal de su trabajo»; esta definición ha sido completada por el decreto núm. 107.95, de 12 de mayo de 1995, que precisa, en su artículo 1, que el minusválido es el que presenta una discapacidad física, mental o sensorial.



41. *Chile* (art. 3 de la ley núm. 19.284 de enero de 1994). *China*: según el art. 2, párr. 2, de la ley del 28 de diciembre de 1990 «la expresión 'personas discapacitada' designa a las que presentan una discapacidad visual, auditiva, verbal o física, y a las que sufren retraso mental, discapacidades múltiples u otras discapacidades»; según el párr. 3 de ese texto, los criterios de clasificación de las discapacidades deben ser establecidos por el Consejo de Estado; *España* (art. 7 de la ley núm. 13/82 del 7 de abril de 1982 sobre la integración social del minusválido): «toda persona cuyas posibilidades de integración se hallen disminuidas como consecuencia de una deficiencia previsiblemente permanente, de carácter congénito o no, en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales». *Panamá* (art. 1 de la ley núm. 7, de 28 de enero de 1992): alteración funcional permanente o transitoria, total o parcial, física o sensorial, emocional o mental.

42. Por ejemplo, *Bangladesh, Chad, Dinamarca, Estonia, Irlanda, Malasia, Papua Nueva Guinea, Senegal, Suriname y Turquía*.

43. Por ejemplo, el art. L.323-10, párr. 1, del Código de Trabajo francés define al trabajador discapacitado como toda persona cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo se hallan efectivamente reducidas a causa de una deficiencia o de una disminución de sus capacidades físicas o mentales.

44. Por ejemplo, *Suecia o Dinamarca*.

45. *Bélgica*: la ley del 8 de agosto de 1981 que crea el Instituto Nacional de los inválidos de guerra, excombatientes y víctimas de guerra presta asistencia material y moral a las personas así definidas, en todas las circunstancias de la vida. Después de un examen médico psicotécnico de orientación profesional realizado por un servicio de orientación profesional ordinario, especializado, o por el centro médico-psicosocial de reclasificación que depende del Instituto, dicho Instituto interviene en particular para favorecer la readaptación profesional cuando el ejercicio de su profesión se ha vuelto imposible o que la remuneración de ese trabajo no les permite garantizar el mantenimiento de sus familias, así como su reclasificación. *El Salvador*: el decreto núm. 791/91 cuyo objeto es permitir una mayor participación del Estado en lo que respecta a la protección y rehabilitación profesional del personal lisiado de las Fuerzas Armadas que, por causa de lesiones contraídas en actos o como consecuencia del servicio, estén discapacitados y sujetos a los programas de readaptación del Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas; este texto prevé asimismo la posibilidad de conceder, durante diez años, una parcela de tierra cuya cesión y explotación están exoneradas de impuesto. *España*: el decreto del 14 de noviembre de 1988 que crea el Plan Nacional relativo al síndrome tóxico prevé nuevos criterios para la asignación de la subvención que permite a las personas intoxicadas por los aceites adulterados establecerse como trabajadores independientes o crear cooperativas.

46. *El Salvador*: el decreto núm. 247 del 26 de octubre de 1984 insta la obligación de contratar una proporción determinada de trabajadores con limitaciones físicas. *Perú*: la resolución ministerial núm. 474-88-TR del 30 de noviembre de 1988 dispone que «las personas impedidas de visión» o con limitaciones físicas desempeñaran cargos de operadores en las centrales telefónicas del sector trabajo.

47. *Argentina*: el decreto núm. 1027/94 del 29 de junio de 1994 prevé otorgar a los jóvenes juristas discapacitados pasantías profesionales ofrecidas por la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas, en materia de Formación Profesional y Empleo.

48. En *Alemania*, a tenor del texto del 23 de julio de 1996, la ley del 26 de agosto de 1986 sobre las personas gravemente discapacitadas prevé la integración profesional de las que sufren de una discapacidad evaluada entre 30 y 50 por ciento. En *Turquía*, según la reglamentación relativa al empleo

de discapacitados establecida en aplicación de la ley del trabajo núm. 1475, que entró en vigor el 16 de marzo de 1987, discapacitado es una persona que ha perdido por lo menos 40 por ciento de su capacidad de trabajo pero que puede ser empleada.

49. *España*: ley núm. 13, de 7 de abril de 1982.

50. Asociación Internacional de la Seguridad Social, XXIII Asamblea General (Viena, 5-13 de septiembre de 1989): *La rehabilitación social y profesional de los impedidos a la luz de la situación del empleo*, Secretaría General de la AISS, Ginebra, pág. 6. El estudio fue llevado a cabo a partir de las respuestas comunicadas a un cuestionario por las organizaciones miembros de 13 países (*Alemania, Argentina, Austria, Canadá, Costa Rica, Finlandia, Francia, Israel, Malasia, México, Polonia, Senegal y Suiza*).

51. El Convenio (núm. 111) y la Recomendación (núm. 111) sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958.

52. *Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia y Suecia*.

53. *Por ejemplo, en el ámbito de la orientación profesional*. En *Alemania*, según el art. 32 de la ley sobre el fomento del empleo de 25 de junio de 1969 (enmendada el 21 de diciembre de 1992), el Departamento Federal del Empleo tiene la obligación de cooperar con los establecimientos escolares ordinarios (salvo cuando los menores discapacitados sufren de una discapacidad tal que deben seguir estudios en un establecimiento escolar especializado) para garantizar la orientación profesional de los discapacitados. Por otra parte, según los arts. 4 y 25 de la ley antes citada, la orientación profesional de los menores discapacitados es suministrada por los servicios de orientación gratuitos creados en todas las oficinas de colocación cuya competencia se extiende hasta la obtención de plazas de formación profesional; la ley de 26 de agosto de 1986 (enmendada el 6 de agosto de 1991) sobre las personas gravemente discapacitadas permitió la creación, en todas las oficinas de mano de obra, de servicios especializados con personal calificado encargado de fomentar la formación y la integración profesionales de los discapacitados. En *Bélgica*, la orientación escolar y profesional de los discapacitados es suministrada por centros «ordinarios», salvo cuando se debe suministrar una orientación especializada para cierto tipos de discapacidades y se requiere personal especializado y recursos específicos (por ejemplo, las pruebas utilizadas para la orientación de los que ven no pueden ser utilizadas para las personas afectadas de una discapacidad visual). En *Finlandia*, por lo general la orientación profesional de los discapacitados se suministra en las oficinas de mano de obra, en el marco de los servicios normales, y en establecimientos especiales para las personas gravemente discapacitadas. En *Francia*, el suministro de servicios para discapacitados en instituciones abiertas a toda la población se garantiza cada vez que las aptitudes y el medio familiar de los discapacitados lo permiten.

*En el ámbito de la formación profesional*. En *Chipre*, se incita a los discapacitados a seguir cursos de formación profesional cuando son capaces de hacerlo. En *Italia*, según el art. 3 de la ley marco sobre la formación profesional, las regiones deben apoyarse en las estructuras existentes en su territorio (creando de ser necesario, estructuras especializadas para garantizar la formación de personas que sufren de discapacidades físicas o sensoriales que les impiden seguir los cursos normales) con el fin de desarrollar todas las acciones apropiadas (de asistencia psicopedagógica, técnica y sanitaria para alumnos que sufren de trastornos de conducta o de deficiencias físicas o sensoriales) para garantizar la plena y completa inserción de los menores discapacitados en los ciclos normales de formación y favorecer su integración social.

54. CIT, 75.<sup>a</sup> reunión, 1988, OIT, Ginebra, párr. 85.

55. Por ejemplo: *Arabia Saudita* (art. 52 del Código de Trabajo del 15 de noviembre de 1969); *Azerbaiyán* (art. 12 de la ley de 25 de agosto de 1992 sobre la protección social de los discapacitados); *Bahrein* (art. 18 del Código del Trabajo en el sector privado, de 1976); *República Checa* (art. 23 de la ley sobre el empleo, de 1990 y ley núm. 1 de 1991, relativa al empleo); *Hungría* (art. 1, 1, del decreto sobre el empleo y la seguridad social de los trabajadores con capacidad de trabajo disminuida, núm. 81 de 1983), y *Suiza* (art. 8 de la ley sobre el seguro de invalidez de 1959 modificada, que fija como objetivo de la readaptación el de restablecer la capacidad de ingresos, mejorarla, preservarla o mejorar su utilización).

56. Por ejemplo: *Australia* (anexo 2, art. 2, de la ley de 1993 sobre los servicios a las personas discapacitadas); *Canadá* (capítulo R. 11 (k) de la ley de 1978, en su forma enmendada, de Newfoundland, sobre la readaptación profesional de los discapacitados); *China* (art. 13 del cap. II de la ley de 1990 sobre la protección de los discapacitados); *Egipto* (art. 2, apartado 2 de la ley núm. 49 de 1982 relativa a la readaptación de los discapacitados); *Islandia* (art. 8 de la ley de 1992 sobre los discapacitados); *Japón* (nuevo programa a largo plazo de medidas estatales a favor de los discapacitados, del 22 de marzo de 1993), y *Kirguistán* (art. 17 de la ley de 1991 sobre la protección social de los discapacitados).

57. Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97); Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107); Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 140); Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143); Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151); Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156); Convenio sobre el asbesto, 1986 (núm. 162), y Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).

58. Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

59. En una comunicación sobre la igualdad de oportunidades para personas discapacitadas la Comisión Europea estima que uno de cada diez ciudadanos en Europa padece una incapacidad: *European Social Policy Supplement*; August/September 1996, N° 66. (La citada proporción se refiere a la población total, y no a la población activa.)

60. Estas cifras corresponden a la población global de personas discapacitadas y no a las personas discapacitadas que pertenecen a un grupo de edad de la población «normalmente» activa.

61. CIT, 78.<sup>a</sup> reunión, 1991, OIT, Ginebra.

62. Por ejemplo: *Australia, Belice, Finlandia, Hungría, Italia y Portugal*. En *Brasil*, la ley núm. 7853 de 24 de octubre de 1989 enumera y describe las medidas coordinadas de apoyo previstas en el ámbito de la educación nacional y conllevan la enseñanza obligatoria en los establecimientos públicos y privados para las personas discapacitadas que puedan integrarse en el sistema de educación general, pero también programas de enseñanza especializada a nivel escolar y preescolar en los establecimientos hospitalarios y análogos; en el ámbito de la formación profesional y del empleo, la ordenación del tiempo de trabajo, con inclusión del trabajo a tiempo parcial, la promoción de acciones efectivas orientadas a favorecer el empleo de las personas discapacitadas en los sectores público y privado, así como la organización del mercado del trabajo.

63. *Arabia Saudita, Bélgica, Brasil, Chipre, Finlandia, Guyana, Hungría, Irlanda, Japón, Jordania, Kenya, Malasia, Polonia, Reino Unido, República Unida de Tanzania y Túnez*.

64. Párrafos 31, 32 y 34 de la Recomendación.
65. Punto 129 del Programa de Acción Mundial de las Naciones Unidas para los Impedidos.
66. Punto 93 del Programa de Acción Mundial de las Naciones Unidas para los Impedidos.
67. CIT, 75.<sup>a</sup> reunión, 1988, OIT, Ginebra, párr. 76.
68. *Colombia*: el Gobierno señala que desde 1989, en el marco de la normalización de los servicios de orientación, de formación profesional y de colocación, se ha decidido utilizar las infraestructuras de formación profesional existentes también para las personas discapacitadas, mientras que para los servicios de empleo, se formará a un personal especializado para responder a las necesidades de las personas discapacitadas.
69. CIT, 83.<sup>a</sup> reunión, 1996, OIT, Ginebra, párr. 82.
70. CIT, 82.<sup>a</sup> reunión, 1995, OIT, Ginebra, párr. 135.
71. Por ejemplo, en *Australia*, con arreglo al artículo 15 de la ley núm. 135 de 1992, sobre la discriminación fundada en la discapacidad, es ilegal que un empleador discrimine a un trabajador y lo despidan por motivos relacionados con la discapacidad de éste. En *Estados Unidos*, la ley de 1990 relativa a los norteamericanos con discapacidades (ADA), prohíbe la discriminación de las personas calificadas, especialmente en lo que atañe al despido (art. 12101 (b)(1)). En *Filipinas*, según la Carta fundamental de las personas minusválidas de 1992, constituye un despido discriminatorio la rescisión del contrato de trabajo de la persona discapacitada debido a su invalidez, salvo que el empleador no pueda probar que esa persona compromete la eficacia del trabajo y con la condición de que el empleador hubiera antes puesto en marcha las adaptaciones razonables destinadas a las personas discapacitadas.
72. Por ejemplo, en *Alemania*, con arreglo a la notificación de 26 de agosto de 1986, sobre la promulgación del texto codificado de la ley sobre los grandes discapacitados, un empleador no puede normalmente rescindir el contrato de trabajo de un gran discapacitado sin previa autorización de la Oficina de asistencia principal. En *Austria*, la ley sobre el empleo de las personas discapacitadas subordina el despido de estas personas a la autorización de la comisión competente para las personas discapacitadas.
73. *México*: en virtud del art. 53 de la ley federal sobre el trabajo, y *Perú*, de conformidad con el art. 59 de la ley de 1993 sobre la promoción del empleo.
74. Por ejemplo: en *China*, en virtud del art. 29 (1) del Código de Trabajo de 1994, el empleador no tiene el derecho de despedir al trabajador si se confirma que éste hubiera perdido parcial o totalmente sus capacidades laborales como consecuencia de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional.
75. En *Australia*, diferentes leyes de los Estados federales en materia de indemnización de los trabajadores, exigen que el empleador ofrezca a un trabajador parcialmente discapacitado un empleo alternativo conveniente. En un caso reciente, esta disposición fue interpretada como la exigencia al empleador de creación de un nuevo puesto o de un puesto supernumerario o incluso, en determinadas circunstancias, el despido de otro trabajador con el fin de brindar al trabajador minusválido un empleo conveniente. En *Bulgaria*, esta obligación se prevé en el art. 325 del Código de Trabajo de 1992, y en *Francia*, mediante el artículo L.122-32-5 del Código de Trabajo, en su forma modificada por la ley núm.

1446, de 31 de diciembre de 1992. En *Senegal*, en virtud del art. 21 del convenio interprofesional, de 27 de mayo de 1982, «el contrato del trabajador que hubiere sufrido un accidente de trabajo queda suspendido hasta la consolidación de la herida y, en caso de que, tras la consolidación de la herida, el trabajador ya no se encontrara en condiciones de reincorporarse a su servicio y de asegurar su desempeño en condiciones normales, el empleador buscará, con los delegados del personal de su establecimiento, la posibilidad de reubicar al interesado en otro empleo.

76. Por ejemplo, en los *Estados Unidos*, la ley de 1973 sobre la readaptación, en su tenor de 1992, prevé la obligación de los organismos públicos de adoptar medidas positivas para la contratación, colocación y ascenso de los trabajadores discapacitados. El mismo texto dispone que todas las empresas que suministren bienes o servicios al Gobierno federal, por cuantías superiores a 10.000 dólares, deberán aplicar medidas positivas en relación con la contratación y el ascenso en el empleo de personas discapacitados calificadas.

77. *República Checa*: una ley reciente que liberaliza las relaciones de trabajo establece restricciones a la libertad de los empleadores respecto de los discapacitados; la negociación del contrato de duración definida, así como el estar sujeto al período de prueba previsto para los trabajadores en general, no se admite respecto de las personas. En *Viet Nam*, el Código de Trabajo fija un plazo a la duración del trabajo de las personas discapacitadas que, en general, es inferior al fijado para los demás trabajadores.

78. *Igualdad en el empleo y la ocupación*, CIT, 83.<sup>a</sup> reunión, 1996, OIT, Ginebra, párr. 140.

79. Memoria del Director General, 67.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1981, OIT, Ginebra.

80. Por ejemplo, según un estudio realizado en los *Estados Unidos*, casi el 42 por ciento de los hombres con discapacidades forman parte de la fuerza laboral, en comparación con el 24 por ciento de las mujeres. Además, mientras que más del 30 por ciento de los hombres con discapacidades trabajan a tiempo completo, sólo el 12 por ciento de las mujeres con discapacidades han accedido a este tipo de empleo. Las mujeres con discapacidades que trabajan a tiempo completo ganan únicamente el 56 por ciento de lo que ganan los hombres con discapacidades que trabajan a tiempo completo. (Estas cifras proceden de un informe titulado «Disabled women in America: A statistical report drawn from census data», Bowe, 1984.) Sólo un 3 por ciento de las mujeres discapacitadas están registradas en la fuerza laboral de *Ghana* (1996), un 0,3 por ciento en *India* (1991) y un 19 por ciento en *Filipinas* (1992). La mayoría de las mujeres discapacitadas trabajan en el sector no estructurado (documento de la OIT sobre estrategias de empleo para mujeres con discapacidades, Messell, Washington, DC, 15-20 de junio de 1997).

81. «Las mujeres engrosan la categoría de trabajadores desfavorecidos», en *Trabajo*, núm. 17, sept.-oct. de 1996, OIT, Ginebra.

82. N. Mudrick: «Disabled women and public policies for income support» (estudio sobre la influencia de las ayudas a los ingresos en la vida de las mujeres con discapacidad) en: *Women with disabilities: Essays in psychology, culture and politics*, edición coordinada por M. Fine y A. Asch, Filadelfia, Temple University Press, 1988.

83. Por ejemplo, el Gobierno de los *Estados Unidos* indica que, desde 1993, el Consejo Nacional para las cuestiones relacionadas con las discapacidades, está encargado de preparar y someter anualmente al Presidente y a las comisiones correspondientes del Congreso un informe titulado «National disability policy: a progress report», sobre los efectos de la política establecida y formula recomendaciones



destinadas a mejorarlas.

84. En *Eslovenia*, esta situación fue señalada por la Federación de Sindicatos Libres.

85. Por ejemplo: *Bangladesh* (art. 15 de la Constitución de 1991); *Belarús* (art. 2 de la Constitución de 1994); *Bélgica* (art. 23, párr. 1 de la Constitución de 1994); *Benin* (arts. 8 y 9 de la Constitución del 11 de diciembre de 1990); *Costa Rica* (art. 56 de la Constitución de 1919); *Cuba* (art. 40 de la Constitución de 1976); *Egipto* (art. 8 de la Constitución de 1980); *El Salvador* (art. 3 de la Constitución de 1983); *Estonia* (art. 12, párr. 1 de la Constitución de 1992); *Etiopía* (en virtud del art. 41, párr. 5, de la Constitución de 1994, el Estado debe liberar recursos con miras a suministrar, en especial a las personas discapacitadas, los medios necesarios de readaptación y asistencia; y desarrollar sus oportunidades para que encuentren un empleo remunerado); *Granada* (anexo 3 del art. 1 de la Constitución de 1973); *Guatemala* (art. 101 de la Constitución de 1985); *Guinea* (art. 8 de la Constitución de 1990); *Guinea-Bissau* (arts. 23 y 36 de la Constitución de 1991); *Guinea Ecuatorial* (art. 5 de la Constitución de 1991), y *Haití* (art. 35 de la Constitución de 1987).

86. *Alemania* (art. 3 de la ley fundamental de 1949 modificada en 1994 para dar efecto a las disposiciones del Convenio): en el nuevo texto se puede leer la frase: «Nadie puede ser discriminado debido a su discapacidad»; *Bolivia* (el apartado b), del art. 8 de la Constitución de 1967 plantea el principio según el cual el trabajo es un deber para todo ciudadano en función de sus competencias y capacidades); *Brasil* (art. 6, párr. 31, de la Constitución de 1988); *Bulgaria* (arts. 48, párr. 2 y 51, párr. 3 de la Constitución de 1991); *China* (párr. 3 del art. 45 de la Constitución de 1982); *Colombia* (párr. 3 del art. 13 de la Constitución de 1991); *Congo* (art. 31 de la Constitución de 15 de marzo de 1992); *Croacia* (párr. 3 del art. 57 de la Constitución de 1990: «La República se ocupa con especial atención de asegurar la protección de las personas discapacitadas y su inclusión en la vida social»); *Emiratos Arabes Unidos* (art. 16 de la Constitución de 1971); *Eslovaquia* (párr. 2 del art. 38 de la Constitución de 1992); *Eslovenia* (art. 52 de la Constitución del 23 de diciembre de 1991); *Filipinas* (sec. XI, art. XIII de la Constitución de 1986); *Ghana* (art. 29 de la Constitución de 1992: esta disposición versa sobre distintos aspectos de la readaptación, incluidas las medidas relativas al medio ambiente familiar, médico, cultural, social y profesional); *Mozambique* (art. 68 de la Constitución de 1990); *Nicaragua* (art. 62 de la Constitución de 1987); *Perú* (art. 16 de la Constitución de 1993: «que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón [...] de limitaciones mentales o físicas» y, art. 23: «El trabajo, en sus diversas modalidades es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan»); *Sudáfrica* (art. 8 de la Constitución de 1993); *Tayikistán* (párr. 3 del art. 34 de la Constitución del 6 de noviembre de 1994); *Turquía* (art. 61 de la Constitución de 1982) y *Uganda* (art. 35 de la Constitución de 1995).

87. *Benin* (párr. 2, del art. 26 de la Constitución de 11 de diciembre de 1990), y *Níger* (párr. 3, del art. 20 de la Constitución de 1992).

88. Véase el capítulo 1 relativo al campo de aplicación personal de los instrumentos examinados.

89. En *Austria*, según un informe del MISEP (Mutual Information System on Employment Policies, informe de datos básicos, Austria, 1995, Comisión Europea), el Gobierno federal adoptó un plan para las personas minusválidas. El Gobierno de la *República Checa* indica que el Consejo Nacional para las personas discapacitadas adoptó, en junio de 1992, un programa nacional de ayuda a las personas discapacitadas. El Gobierno de *China* elaboró un plan quinquenal de trabajo para las personas discapacitadas en virtud del cual la Federación China de Personas Discapacitadas coordina la aplicación de la política de readaptación: punto 16 del Plan quinquenal de trabajo para los discapacitados (1988-1992). En *Perú*, en virtud de la ley núm. 23.285 de 16 de octubre de 1980 se adoptó un programa especial para emplear a personas discapacitadas, en el que se ha previsto expresamente que las

instituciones representativas de las personas discapacitadas participen con miras a su aplicación.

90. Por ejemplo, en *Indonesia*, en virtud del decreto núm. 36 de 29 de octubre de 1980 («Government Regulations on the effort towards Social Welfare for Disabled Persons»), un convenio concertado entre el Ministro de Asuntos Sociales, el Ministro de Trabajo y el Ministro del Interior, por una parte, y la Asociación de Empleadores de Indonesia (APINDO), por otra, para dar empleo a personas discapacitadas a las que se haya impartido una formación. En *Nueva Zelandia*, el Gobierno no es el único proveedor de servicios de readaptación profesional, ya que su prestación se subcontrata también con organismos privados. El programa de readaptación profesional (Job Support Programme) se lleva a cabo por la agencia especializada «Workbridge» con arreglo a un contrato suscrito con el organismo NZES (New Zealand Employment Services). En el *Reino Unido*, el Gobierno adoptó un sistema por el que la ejecución de programas se delega en subcontratación a proveedores exteriores tales como las agencias creadas por las comunidades locales, organismos especializados del sector privado y otras instituciones de readaptación profesional. En *Senegal*, el convenio interprofesional de 27 de mayo de 1982 prevé que el empleador deberá hacer cuanto pueda por reasignar en otro puesto de trabajo a toda persona discapacitada a causa de un accidente de trabajo.

91. *Alternatives économiques*, núm. 133, enero de 1996.

92. En 1995, según la revista antes mencionada, EDF (Electricité de France) tenía previsto contratar a 280 personas discapacitadas en un período de tres años.

93. Véase, en este sentido, F. Maupain: «Federalismo y convenios internacionales del trabajo: reflexiones a raíz de dos aniversarios» en: *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 126, núm. 4, octubre-diciembre de 1987, págs. 547-576.

94. En *Alemania*, la Oficina Federal del Trabajo tiene funciones de consulta en lo que respecta a toda cuestión relativa a la orientación, la formación profesional y la colocación. Las secciones especializadas de las oficinas locales de empleo están encargadas de las cuestiones relativas a las personas discapacitadas. En *Australia*, la readaptación profesional es competencia de una estructura central federal ligada a las instituciones locales que existen en cada Estado federal. En *Bélgica*, las cuestiones relativas a las prestaciones necesarias para la reeducación profesional que están asimiladas a las prestaciones de salud son competencia de las autoridades federales, mientras que los demás aspectos son administrados y gestionados por las comunidades: el Fondo Flamenco para la Integración Social de las Personas Discapacitadas; la Oficina de la Comunidad de Habla Alemana para las Personas Discapacitadas y para la asistencia social especial y el Fondo Comunitario para la Integración Social y Profesional de las Personas Discapacitadas, creados por los decretos de 27 de junio de 1990, de 19 de junio de 1990 y de 3 de julio de 1991, respectivamente. El *Canadá* elaboró un cuerpo de textos legislativos y reglamentarios muy complejo relacionados con los numerosos y variados aspectos de la readaptación profesional y del empleo, que abarca la mayor parte de los problemas que enfrentan las personas discapacitadas tanto en su vida profesional como en su entorno físico, social y cultural.

95. Por ejemplo: *Australia, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia y Países Bajos*.

96. Por ejemplo: en la *Federación de Rusia*, el decreto núm. 1647, de 15 de octubre de 1995 prevé la elaboración por la Comisión de Coordinación sobre las Cuestiones Relativas a las Personas Discapacitadas de un informe cada tres años sobre la situación de las personas discapacitadas.

97. Por ejemplo: en *Argelia* esta misión es competencia del Consejo Nacional de Asesoramiento para la Protección de los Discapacitados creado por decreto núm. 81-338 de 12 de diciembre de 1981,

modificado por decreto ejecutivo núm. 92-381 de 13 de octubre de 1992, mientras que la realización de las labores de investigación para promover la inserción socioprofesional de las personas discapacitadas es competencia del Establecimiento Público de Inserción Social y Profesional de las Personas Discapacitadas, creado por decreto ejecutivo núm. 91-535 de 25 de diciembre de 1991.

98. Por ejemplo: en *Pakistán*, el Consejo Nacional para la readaptación de las personas discapacitadas, establecido por la ordenanza núm. XL, de 1981, reúne sobre todo a miembros del Gobierno, a personas que obran por el bienestar de las personas discapacitadas y a un representante de los sindicatos, y tiene competencias en lo relativo a la formulación de la política nacional para el empleo, a la readaptación y al bienestar de las personas minusválidas. Evalúa y coordina la ejecución de la política nacional por los consejos provinciales.

99. Por ejemplo: en *Australia* se han realizado simples comunicaciones con las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores en el momento de la elaboración del programa y aplicación de la ley sobre los servicios de readaptación de 1986. Un foro consultivo sobre readaptación profesional se reúne para la aplicación de la política de retorno al empleo (Occupational Rehabilitation Advisory Forum). En *Azerbaiyán*, el Ministerio de Asuntos Sociales debe elaborar conjuntamente con los demás ministerios, las autoridades locales y las asociaciones de discapacitados programas a corto y a largo plazo para aplicar y controlar la política nacional (art. 6 de la ley sobre la protección social de los discapacitados, de 25 de agosto de 1992). En *Eslovenia*, las organizaciones de discapacitados participan en la concepción de las políticas sociales para la formación y el empleo que les conciernen, así como en la elaboración de diversos instrumentos jurídicos afines. En *Irlanda*, elaboración, en 1984 y con la participación de los tres tipos de organizaciones representativas, de un «Green Paper» relativo a los servicios para los discapacitados en los ámbitos de la educación, de la formación profesional y del empleo. En el *Líbano*, las organizaciones representativas de los discapacitados participan en la elaboración de la política nacional (art. 5 de la ley núm. 243 de 12 de julio de 1993 sobre los discapacitados que modifica la ley núm. 11/73 de 31 de diciembre de 1973 sobre la protección de los discapacitados). El Gobierno de *Noruega* señala que las organizaciones de empleadores y de trabajadores participan en la elaboración de la política de readaptación profesional de los discapacitados, en la planificación, la organización y el desarrollo de los servicios. En el *Perú*, las organizaciones representativas de los discapacitados participan en la puesta en práctica del programa especial de empleo para los trabajadores discapacitados (ley núm. 23 285, de 16 de octubre de 1980). En el *Reino Unido (Jersey)*, la reorganización del Servicio de orientación profesional para trabajadores con necesidades particulares se llevó a cabo en consulta con los interlocutores sociales. La *Federación de Rusia* señala que los sindicatos tienen derecho a participar en la aplicación de la política nacional de retorno al empleo, incluso para las personas discapacitadas. El Gobierno de *San Marino* señala que apoya las iniciativas en favor de la readaptación profesional, consideradas apropiadas y necesarias por las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para la integración y la colocación de los discapacitados (art. 10.1 de la ley núm. 71 de 29 de mayo de 1991 sobre la inserción profesional de los inválidos y de los discapacitados).

100. *Bahrein, Belice, República Islámica del Irán, Italia, Paraguay, Qatar.*

101. Por ejemplo: en *Austria* (ley federal sobre las personas discapacitadas BGB I, núm. 283/1990) y en *Japón*, la ley núm. 123, de 1960, relativa a la promoción del empleo de las personas discapacitadas (arts. 2-6.3 y 72 a 77), se realizan consultas en los consejos para elaborar la política nacional. En la *República Checa*, las asociaciones de personas discapacitadas o que se ocupan de esas personas están asociadas al Consejo de representantes de personas con alteraciones de la salud (establecido por decisión núm. 151 de 8 de mayo de 1991), mientras que existe un órgano consultativo compuesto de representantes de los trabajadores, de los empleadores y de las organizaciones de discapacitados para cada servicio de empleo (ley sobre el empleo, de 4 de diciembre de 1990). En *Francia*, el Consejo

Superior para la Reclasificación Profesional y Social de los Trabajadores Discapacitados da dictámenes en relación con los actos legislativos y reglamentarios relativos a las personas discapacitadas (arts. R 323-81 a R 323-83 y arts. R 323-85 a R 323-92 del Código de Trabajo). En *Mauricio*, el Consejo de Formación y Empleo de Personas Discapacitadas desempeña un papel consultativo ante el Gobierno. En el *Reino Unido*, el Gobierno consulta al Consejo Nacional para el Empleo de los Discapacitados sobre cuestiones relativas a la formación y el empleo de los discapacitados (ley de 1944 relativa al empleo de las personas discapacitadas modificada por la ley de 1970 relativa a los enfermos crónicos y las personas discapacitadas y la ley de 1995 contra la discriminación de las personas discapacitadas) un consejo gubernamental nacional y un consejo gubernamental especial para Irlanda del Norte se encargan de pronunciar dictámenes sobre la aplicación de la citada ley, con exclusión de las disposiciones relativas al empleo. En *Suecia*, creación de consejos para los discapacitados organizados a nivel central y local (ley sobre el seguro nacional, AFL 1962:381).

102. Por ejemplo: en *Alemania*, existe una Comisión de asesoramiento a los discapacitados en la Oficina Federal para el Empleo y comités consultivos para los discapacitados en las oficinas centrales de asistencia que participan en la puesta en práctica y la aplicación de la política nacional de promoción del empleo de los discapacitados, arts. 32 y 34 de la ley relativa a las personas con discapacidades graves, de 26 de junio de 1986. En *Chile*, el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS) está legalmente habilitado para adjudicar licitaciones, decidir la celebración de concursos, asignar subsidios y aprobar el programa anual de acción y el proyecto del presupuesto del FONADIS y sus modificaciones (ley núm. 19.284 de 1994). En *Chipre*, se ha creado el Consejo para la readaptación de los discapacitados con miras a la elaboración de la legislación pertinente y la puesta en práctica de las medidas y los programas de readaptación profesional (ley núm. 117/89, relativa a las personas con retraso mental). En *Filipinas*, la Comisión interministerial para la promoción del empleo, la protección y la readaptación de los discapacitados coordina y dirige la ejecución de las disposiciones de la «Magna Carta for Disabled Persons» (ley de la República, núm. 7277, de 24 de marzo de 1992, relativa a la readaptación, al pleno desarrollo y a la autonomía de los discapacitados). Asimismo, debe elaborar un programa público de educación y de formación para promover el empleo de los discapacitados (decreto presidencial núm. 261 del 17 de julio de 1995, que instituye la Comisión de interorganismos de fomento del empleo, la protección y la rehabilitación de discapacitados). En *Finlandia*, el Comité nacional para la readaptación profesional está encargado, en coordinación con el Ministerio de los Asuntos Sociales y de la Salud, de controlar la aplicación de la política nacional (ley sobre la readaptación profesional del 1.º de enero de 1991). En *Túnez*, el Consejo Nacional de los Discapacitados asiste al Ministro de Asuntos Sociales en la elaboración, la puesta en práctica y el seguimiento de la política nacional (decreto núm. 96-849 del 1.º de mayo de 1996 que establece un Consejo Nacional de los Discapacitados que reemplaza al Consejo establecido por el decreto núm. 88-2051 del 22 de diciembre de 1988).

103. Por ejemplo: en *Australia*, según las informaciones comunicadas por el Gobierno, se ha creado un Consejo consultivo para los servicios de readaptación con miras al desarrollo y a la puesta en práctica de las políticas, los servicios y los programas para los discapacitados (ley núm. 129 de 1986, sobre los servicios a las personas discapacitadas). En *Burkina Faso*, se creó una comisión consultiva compuesta por el mismo número de empleadores y de trabajadores (art. 230 del Código de Trabajo de 1992; ley núm. 11-92 del 22 de diciembre de 1992). El Gobierno de *Grecia* señala la existencia de comités departamentales tripartitos en los cuales un representante de organizaciones de personas discapacitadas ocupa el lugar del representante de los trabajadores cuando se examinan cuestiones relativas a los intereses de los discapacitados. En *Lituania*, el Gobierno indica que, en 1996, se ha creado un comité consultivo tripartito para las cuestiones relativas a la aplicación de la ley sobre la integración de los discapacitados.

104. Por ejemplo: en *Bélgica*, en la comunidad de habla alemana la Oficina para los Discapacitados comprende un consejo de gestión en el que las organizaciones representativas de empleadores y de

trabajadores participan en la aplicación de la política para los discapacitados (decreto del Gobierno del 26 de abril de 1994 que instituye la promoción de la ocupación de los discapacitados en el mercado de trabajo). En *Dinamarca*, el Consejo Nacional del Trabajo participa en la gestión, la planificación y la coordinación de las actividades de colocación incluso para las personas discapacitadas (párr. 1 del art. 3 y art. 4 de la ley núm. 423 del 7 de agosto de 1981, refundida, sobre el servicio público de empleo y el sistema de seguro de desempleo).

105. CIT, 78.<sup>a</sup> reunión, 1991, Estudio general sobre el desarrollo de los recursos humanos, OIT, Ginebra, párr. 322.

106. Por ejemplo: en *Argentina*, la Comisión Nacional Asesora para la integración de personas discapacitadas reúne, en su comité asesor, a representantes de instituciones privadas de interés público sin fines de lucro constituidas por personas discapacitadas o para ayudar a dichas personas (decreto núm. 1101 del 10 de julio de 1987). En *Costa Rica*, la ley núm. 5347 del 3 de septiembre de 1973, «ley de creación del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial», no prevé consultar a las organizaciones de personas discapacitadas; no obstante el Gobierno señala que dichas personas son consultadas en la práctica. En *Etiopía*, la entidad gubernamental encargada de la readaptación de las personas discapacitadas establece con regularidad contactos con las asociaciones de personas discapacitadas (decreto núm. 70/1971 que instituye un organismo de readaptación de los discapacitados). En *Islandia*, el Ministro de los Asuntos Sociales consulta al Consejo encargado de las cuestiones relativas a las personas discapacitadas (art. 4 de la ley núm. 59 de 1992, sobre personas discapacitadas). En *Suriname*, el Gobierno menciona la existencia del Consejo Nacional para las Personas Discapacitadas. En *Tailandia*, la Comisión para la Readaptación de las Personas Discapacitadas asiste al Ministro en la puesta en práctica de la política nacional (ley B.E. núm. 2534 sobre la readaptación de las personas discapacitadas). En *Zambia*, el Gobierno señala consultas realizadas en el Consejo de Zambia para los Discapacitados.

107. Por ejemplo: en *Bélgica*, en la región de Valonia, el comité director de la Agencia para la Integración de los Discapacitados, encargado, en particular, de elaborar propuestas de acción y de planificación regional, de participar en la coordinación regional e interministerial de la política relativa a los discapacitados y de fomentar la formación profesional y el acceso al empleo de los discapacitados (decreto del 6 de abril de 1995). En el *Chad*, el Comité nacional interministerial está encargado de definir las orientaciones generales en materia de promoción de los discapacitados. En *China*, la Federación de Personas Discapacitadas desempeña un papel de coordinación para la aplicación de la política de readaptación (punto 16 del Programa quinquenal de trabajo para los discapacitados) [1988-1992]. En *Ecuador*, de conformidad con el art. 9 de la ley del 7 de agosto de 1992 sobre discapacidades, las organizaciones de personas discapacitadas eligen un vocal del Directorio del Consejo Nacional de Discapacidades, que elabora las políticas nacionales, formula y ejecuta el plan nacional para los discapacitados y coordina las acciones realizadas por las instituciones del servicio público y del servicio privado. En *Estados Unidos*, las organizaciones de personas discapacitadas colaboran en la creación de los programas de inserción social y profesional de las personas discapacitadas en el Consejo Nacional de las Personas Discapacitadas (former 29 USCS, § 780.act sept.26, 1973, P:L 93-112 title IV, § 400,87 Stat 385 enmendada por act.nov. 6 1978 P:L 95-602 title I, § 117,92 stat 2977). En *Malawi*, el Consejo para las personas discapacitadas elabora proyectos en el campo de la readaptación profesional (ley núm. 48 de 1971, sobre las personas discapacitadas). En el *Reino Unido (Isla de Man)*, la Comisión para los enfermos crónicos y las personas discapacitadas, establecida por la ley de 1981 sobre los enfermos crónicos y las personas discapacitadas, tiene competencia para dictaminar sobre todas las cuestiones relativas a esas personas; en dicha Comisión se ha creado un subcomité para la elaboración de una política coordinada en materia de educación, formación y empleo de las personas discapacitadas. Según las informaciones comunicadas por el Gobierno de *Tayikistán*, el Consejo interinstitucional encargado de la coordinación de las políticas para los discapacitados determina las medidas necesarias para la

ejecución de las disposiciones legislativas pertinentes. En *Uruguay*, un representante de las organizaciones más representativas de las personas discapacitadas participa en las labores de la Comisión nacional honoraria del discapacitado encargada del estudio, la evaluación y la aplicación de la política nacional de promoción, desarrollo, readaptación e integración social del discapacitado (ley núm. 16095 del 1.º de noviembre de 1992). Sin embargo, el Gobierno señala que si bien no está expresamente prevista, la consulta de las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores tiene lugar en la práctica.

108. Párrafo 20.

109. El Gobierno del *Brasil* indica que el objetivo fijado a largo plazo por el plan nacional para la readaptación profesional de las personas discapacitadas es de poner en servicio 22 unidades móviles; el Gobierno de *Uganda* indica la existencia de una sola unidad móvil para la readaptación profesional de las mujeres discapacitadas.

110. El Gobierno de *Argentina* indica que la Comisión Nacional para la Reinserción de las Personas Discapacitadas ha creado organismos que suministran prestaciones en las zonas rurales. En *Costa Rica*, la ley núm. 7600 de 1995, sobre la igualdad de oportunidades de las personas discapacitadas prevé, en su art. 23, que el Estado garantice el derecho al empleo de las personas discapacitadas en función de las circunstancias o necesidades personales. El Gobierno de *El Salvador* indica que se ha iniciado un proyecto de cooperación entre el Instituto para la Readaptación de las Personas Discapacitadas y el Centro de Readaptación Profesional para la prestación de servicios de readaptación profesional en las zonas rurales y en las comunidades alejadas. El Gobierno de *Finlandia* informa que se conceden prestaciones de readaptación profesional allí donde se encuentren las personas discapacitadas, registrándose resultados satisfactorios en el otorgamiento de las prestaciones a los agricultores que padecen de una enfermedad profesional o que son víctimas de accidentes del trabajo. En *Grecia*, las personas discapacitadas que viven en las zonas rurales pueden dirigirse a los servicios locales de empleo existentes, a efectos de recibir una formación profesional. En *Polonia*, 127 centros rurales y comunitarios de salud fueron equipados con material de readaptación profesional en virtud de un programa que se aplica desde 1995. El Gobierno de *Uganda* informa de la existencia de un programa de readaptación de base comunitaria (RBC) con un componente de formación profesional y señala la existencia de siete centros rurales de readaptación profesional.

111. Por ejemplo: en *Australia* y en *Suecia*, las personas discapacitadas que no encuentran respuesta a sus necesidades específicas en los servicios disponibles para todos se benefician de servicios suministrados por especialistas. En *Dinamarca* y en los *Estados Unidos* el sector privado interviene cada vez más en el suministro de servicios y se asiste a la aparición de un sistema de suministro de servicios por las organizaciones representativas de los discapacitados que disponen de sus propios especialistas en materia de readaptación profesional. En *Irlanda*, existe una tradición predominante de que la prestación de servicios de readaptación profesional no institucional la realice el sector de beneficencia de las entidades de caridad y religiosas. En *Italia*, las cooperativas dispensan servicios de formación profesional a las personas discapacitadas que son parte de ellas.

112. Por ejemplo: en *Australia* se estableció, en el Ministerio de Salud, de la Vivienda y de los Servicios Humanitarios una Oficina para las Personas Discapacitadas. En *China*, la Federación China de Personas Discapacitadas, creada en 1983, cuya composición es parcialmente gubernamental, tiene participación en el cometido de coordinación y de gestión de los servicios de readaptación profesional y de empleo de esas personas y dispone de sus propias estructuras para la prestación de servicios en esas esferas. En los *Estados Unidos*, el Consejo Nacional para los Discapacitados es un organismo federal autónomo que elabora y revisa la política nacional y determina las actividades que han de emprenderse con la finalidad de proporcionar igualdad de oportunidades a las personas discapacitadas. En *Francia*, la



AGEFIPH es un fondo regido por una asociación nacional de derecho privado en la que están representadas las asociaciones representativas de los empleadores, los trabajadores y las personas discapacitadas. Una de sus atribuciones más importantes consiste en percibir las contribuciones obligatorias de los empleadores para la readaptación profesional de los discapacitados y distribuir la suma recaudada en diversas actividades con miras a la integración profesional de las personas discapacitadas, tales como subvenciones a los empleadores que contraten y capaciten a esas personas. En el *Japón*, la Asociación Japonesa para el Empleo de las Personas Discapacitadas. En *Suiza*, la Oficina Federal del Seguro Social.

113. Por ejemplo, en *Uruguay*, la ley núm. 16.095 de 26 de octubre de 1989 estableció la Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado, integrada por representantes de los Ministerios de Salud Pública, de Educación y Cultura, del Trabajo y de la Seguridad Social y de representantes de organizaciones representativas de las personas discapacitadas. Esta Comisión tiene el cometido de elaborar la política nacional en la materia y de coordinar su aplicación.

114. *Arabia Saudita, Bangladesh, Benin, Bulgaria, Camboya, República Checa, Congo, República de Corea, Croacia, Egipto, Eslovenia, Estonia, Etiopía, Filipinas, República Islámica del Irán, Italia, Líbano, Nicaragua, Perú, Federación de Rusia y Tailandia.*

115. *Bahrein* (Trabajo y Asuntos Sociales), *Belice* (Trabajo, Salud, Educación), *Indonesia* (Interior y Asuntos Sociales), *Nueva Zelandia* (Trabajo, Educación y Seguro de Indemnización por accidentes y readaptación); *Pakistán* (Ministerios de Trabajo, Mano de Obra y Extranjería, Sanidad y Bienestar Social, y Educación Especializada), *Rumania* (Secretaría de Estado para los Discapacitados en relación con el Ministerio de Trabajo y de la Protección Social, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación), *Suriname* (Asuntos Sociales, Educación, Trabajo), *Túnez* (Ministerio de Asuntos Sociales) y *Viet Nam* (Ministerio de Trabajo, de los Discapacitados y Asuntos Sociales y Ministerio de la Salud).

116. Por ejemplo, en *Chile*, los Ministerios de Transportes y de Telecomunicaciones tienen una participación equivalente en la puesta en práctica de la política de readaptación y de reinserción social de las personas discapacitadas.

117. *Turquía.*

118. En la *Argentina*, en virtud de la ley núm. 24.557, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo es la autoridad dependiente del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social encargada de la supervisión de la aplicación de la política de readaptación profesional y de empleo de las personas discapacitadas y de proponer las adaptaciones que sean necesarias. En *Brasil*, la oficina de coordinación para la integración de las personas discapacitadas (CORDE), depende del Ministerio de Justicia. En *Chad*, la Comisión Nacional de Personas Discapacitadas depende de la División de Personas Discapacitadas del Ministerio de la Condición Femenina, de la Infancia y de Asuntos Sociales. En *Costa Rica*, la ley núm. 5347, de 3 de septiembre de 1973 estableció el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, que tiene la misión de orientar, en coordinación con los ministerios interesados, la política general en ese campo. En *Cuba*, el Consejo Nacional para los Discapacitados está presidido por el Ministro de Trabajo y de Seguridad Social. Reúne a los representantes de las distintas autoridades competentes y está encargado de efectuar propuestas de política en favor de las personas discapacitadas y coordinar y supervisar su aplicación. En *Marruecos*, el Alto Comisario para las personas discapacitadas, de composición tripartita, sin representación de los discapacitados depende del Primer Ministro. En *Mauricio*, la Comisión de formación y empleo de las personas discapacitadas está integrada por cuatro personas que representan los intereses de los discapacitados, dos representantes de los empleadores designados por el Ministerio de Trabajo. En *Perú*, una comisión nacional consultiva de apoyo a la colocación selectiva depende de la Dirección Nacional de Empleo y Formación Social del Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

119. Por ejemplo: en *Filipinas*, el representante de las personas discapacitadas (*The Sectoral Representative of People with Disabilities*). En *Marruecos*, el Alto Comisario para las personas discapacitadas. En *Polonia*, la «Autoridad plenipotenciaria» cuya designación depende del Ministerio de Trabajo y de la Política Social, dirige las actividades del programa de acción multidisciplinario de readaptación profesional de las personas discapacitadas. En *Rumania*, la Secretaría de Estado para los discapacitados.

120. En *Dinamarca*, desde los años setenta el Gobierno delega a las administraciones locales determinadas responsabilidades con el criterio de privilegiar gradualmente la readaptación profesional en el medio ordinario. En *España*, las comunidades autónomas desempeñan un papel decisivo en la puesta en práctica de medidas de reintegración profesional de los minusválidos. En *Francia*, la Dirección Departamental del Trabajo, el Empleo y la Formación Profesional supervisa los programas para la integración de las personas discapacitadas; por otra parte, un grupo de trabajo define las acciones encaminadas a la reclasificación profesional de los trabajadores discapacitados. Este órgano coordina y moviliza todas las actividades en esa esfera y se encarga del enlace con las administraciones interesadas y con las asociaciones representativas de las personas discapacitadas. En el plano local, actúa en colaboración con dos entidades dependientes del Ministerio de Trabajo, del Empleo y la Formación Profesional: la ANPE (Agencia Nacional para la Colocación y el Empleo) y la AFPA (Asociación para la Formación Profesional del Adulto).

121. Por ejemplo, *Australia, Bélgica, Canadá, Estados Unidos y Suiza*.

122. Parte VI: Contribución de las organizaciones de empleadores y de trabajadores al desarrollo de los servicios de readaptación profesional y Parte VII: Contribución de las personas inválidas y de sus organizaciones al desarrollo de los servicios de readaptación profesional.

123. En *Francia*, por ejemplo, el Ministerio de Trabajo se asegura el concurso de órganos consultivos tales como el Consejo Superior para la reclasificación profesional y social, el Comité interministerial de coordinación en materia de adaptación y de readaptación y el Consejo Nacional consultivo de los discapacitados. Además, se han delegado facultades importantes al Fondo para la Integración Profesional de las Personas Discapacitadas (AGEFIPH) regido por una asociación de derecho privado en la que están representadas organizaciones de las personas discapacitadas, de trabajadores y de empleadores.

124. Párrafo 31.

125. Párrafo 32.

126. En *Suecia*, en virtud de la secc. 3 del cap. 22 de la ley de 1962 sobre el seguro nacional en su tenor modificado, los empleadores son sistemática y legalmente responsables de la readaptación profesional de los trabajadores discapacitados que empleen.

127. Párrafo 9.

128. En *Japón*, la asociación que promueve el empleo de las personas discapacitadas creada recientemente (1994), está facultada para orientar y ayudar a los empleadores mediante iniciativas encaminadas a mejorar el medio ambiente y las condiciones de trabajo de las personas discapacitadas.

129. Por ejemplo, en la *República de Corea*, una empresa pública se sirve de 12 organismos locales para prestar servicios de evaluación de aptitudes, de formación profesional y de colocación a las

personas discapacitadas.

130. Por ejemplo: en *Alemania, Austria, Dinamarca, España, Francia y Portugal* los servicios de orientación profesional, de colocación y de empleo se prestan a los discapacitados sirviéndose de las estructuras que utilizan todos los trabajadores.

131. Por ejemplo: en *Grecia*, se ha multiplicado el número de oficinas o de especialistas que ejercen actividades en los servicios de empleo. En *Luxemburgo* se han disuelto las oficinas de empleo para personas discapacitadas y se han incorporado especialistas a los servicios ordinarios de empleo para responder a las necesidades de las personas discapacitadas.

132. Recomendación sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 150).

133. En *China* la Federación China de Personas Discapacitadas proporciona servicios de readaptación profesional en la totalidad del territorio nacional. En *España*, el Decreto Real núm. 735/95 autoriza a las agencias privadas de colocaciones sin fines de lucro, en colaboración con el Instituto Nacional de Colocaciones, a ofrecer servicios de readaptación profesional para la integración de los minusválidos en el mercado laboral. En el *Japón*, los servicios de readaptación profesional son proporcionados por centros públicos abiertos a todas las personas o centros especializados creados a estos efectos, a nivel nacional y local; sin embargo, en virtud de una enmienda de 1994 a la ley sobre la promoción del empleo de las personas discapacitadas se creó la Asociación de Fomento del Empleo de los Discapacitados integrada, en particular, por organizaciones de empleadores que ofrecen servicios para el fomento del empleo de las personas discapacitadas y está en curso de convertirse en el organismo responsable de la gestión de los servicios generales de readaptación. Está previsto que esta asociación se encargará, entre otras funciones, de la creación y administración de los centros locales y regionales de formación profesional. En los *Países Bajos*, se establece una nueva organización institucional en el marco de una política de colaboración en la que las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores desempeñan un papel predominante. El Gobierno de *Singapur* indica que transfirió a una organización del voluntariado la responsabilidad en materia de suministro de servicios de evaluación profesional, de colocación y seguimiento en el empleo de las personas discapacitadas.

134. Es, por ejemplo, el caso de *Bélgica*. En *China*, existen organismos públicos que prestan servicios de evaluación y de formación profesional. En *Francia*, según las informaciones proporcionadas por el Gobierno en 1994, existían 84 centros de readaptación profesional, de los cuales 75 eran privados, y nueve escuelas públicas de reeducación profesional dependientes de la Oficina Nacional de Excombatientes. En el *Perú* se creó un servicio de colocación selectivo, dependiente del Ministerio de Trabajo. En *Suiza*, funciona una red de oficinas de orientación profesional y de colocación de personas discapacitadas vinculada a las oficinas de empleo.

135. Párrafo 22.

136. Párrafo 23.

137. Párrafo 24.

138. Párrafo 26.

139. Párrafo 30.

140. Por ejemplo, la memoria de *Jordania* se refiere al convenio árabe núm. 17 sobre la readaptación

profesional y el empleo de las personas discapacitadas (art. 10), según la cual cada Estado deberá adoptar medidas para preparar sobre una base científica al personal técnico y al personal calificado encargado de las personas discapacitadas; empero, no suministra ninguna información sobre el alcance en la práctica, de esa disposición.

141. *Argelia, Australia y Noruega.*

142. El Gobierno de *Uganda* señala que los centros de readaptación profesional emplean a algunos de sus propios egresados en calidad de instructores ayudantes.

143. Por ejemplo: en *Alemania*, la formación académica de los trabajadores sociales y de profesores de educación especial incluye, en general, elementos relativos a la formación y al empleo de las personas discapacitadas. En *Bélgica*, para el ejercicio de la profesión de asesor es necesario poseer un diploma en materia de orientación profesional. En *China*, las facultades de medicina y otras escuelas superiores ofrecen estudios de especialización para la formación de profesionales en materia de readaptación. En *Finlandia*, las universidades e institutos superiores imparten estudios de alto nivel en materia de formación. El Gobierno de *Hungría* indica que se ha establecido, en cooperación con Austria, un programa de formación de expertos en readaptación y empleo. En *Italia*, en universidades y en instituciones públicas y privadas se han organizado cursos de formación para asistentes sociales especializados y para el personal paramédico. En *Japón*, se utiliza la infraestructura académica para la formación de personal especializado en readaptación: así, en 1982, se creó en la Universidad Politécnica un departamento de formación de instructores y otros profesionales especializados en readaptación. En *Nueva Zelandia* se otorgan diplomas y se imparte enseñanza especializada en readaptación. En *Polonia*, el Fondo Nacional para la Readaptación de los Discapacitados, en colaboración con la Autoridad Plenipotenciaria en cuestiones de los discapacitados y con un establecimiento de enseñanza crearon el «College of Special Andragogics» para la formación del personal que trabaja con minusválidos adultos, concediéndose una atención particular a la readaptación profesional y social. En la actualidad, el Centro de Información y de Orientación Profesional promueve, junto con la Oficina Nacional del Trabajo, la obtención de diplomas universitarios especializados en materia de orientación profesional para los discapacitados. En *Singapur*, desde hace mucho tiempo la universidad se ocupa de la formación de los trabajadores sociales, mientras que la escuela politécnica tiene una tradición en la formación de terapeutas profesionales.

144. Por ejemplo: en *Alemania*, el personal especializado contratado por los organismos competentes en materia de readaptación profesional, recibe, bajo la responsabilidad de esos organismos, formación y perfeccionamiento constante para el ejercicio de sus tareas. Por otra parte, a nivel central, se organizan seminarios destinados al personal especializado en readaptación, que cumple funciones en los organismos responsables en materia de readaptación o en los centros o establecimientos de readaptación. En *China*, el Estado imparte formación técnica al personal que trabaja en el campo de la readaptación. En *Chipre*, la formación de personal especializado en readaptación se realiza básicamente en el extranjero, porque el país carece de instituciones adecuadas para la enseñanza y la formación; las actividades organizadas consisten en pasantías breves de formación permanente en el empleo y talleres o seminarios. En *Eslovenia*, la Oficina Nacional del Empleo organiza anualmente un seminario de tres a cuatro días de duración para los asesores en materia de readaptación especializada en el ámbito de la readaptación profesional y empleo de las personas discapacitadas. En *Finlandia*, las autoridades responsables de la readaptación y la formación profesionales y el empleo de los discapacitados velan por la readaptación permanente del personal interesado para que puedan estar en condiciones, no sólo de cumplir sus tareas de readaptación, sino también cooperar con otras autoridades o instituciones; la formación del personal regular de la administración del trabajo incluye sesiones destinadas especialmente a la prestación de servicios a las personas discapacitadas o a la metodología de la readaptación profesional. En *Singapur*, las instituciones de formación organizan cursos y seminarios

para las personas que trabajan en la esfera de la readaptación. En *Suecia*, las oficinas de seguridad social pusieron en práctica medidas de formación para el personal encargado de la readaptación. En *Uganda*, la formación del personal que trabaja en el terreno del suministro de servicios de readaptación profesional y la formación del personal docente para las personas discapacitadas están garantizadas por el Estado con la asistencia especialmente de la Asociación Noruega para las Personas Discapacitadas.

145. Por ejemplo: en *Bélgica*, la ley obliga a las instituciones de readaptación, so pena de denegación de la homologación, a completar la formación inicial mediante reuniones interdisciplinarias semanales organizadas en el seno de la institución y la participación periódica en jornadas de estudio, seminarios o cursos de readaptación. En *Singapur*, el Gobierno y el Consejo Nacional de Servicio Social supervisan la contratación del personal empleado por las organizaciones de voluntariado.

146. Por ejemplo: en *España*, en lo que respecta al personal adecuado para dispensar asistencia y prestar los diferentes servicios necesarios a los minusválidos, la ley núm. 13/82 prevé que es menester la participación de varios especialistas que actuarán conjuntamente en forma de equipos multiprofesionales. En el *Reino Unido*, durante estos últimos años se han efectuado ingentes esfuerzos para garantizar una mayor continuidad de la readaptación médica con la readaptación profesional, que se traducen en una cooperación más estrecha entre los servicios médicos educativos profesionales y sociales destinados a los minusválidos.

147. Por ejemplo: en *Benin* se organizaron seminarios de información y de sensibilización destinados a docentes sobre un enfoque integrador de la RBC en el entorno habitual y se formaron voluntarios en la RBC. En *Côte d'Ivoire*, el Instituto Nacional de Formación Social organiza un módulo sobre la RBC. En *Ghana*, existe una red de centros de readaptación en el marco de un programa de RBC. *Uganda* formó 270 «asistentes en desarrollo comunitario», en el marco de un programa de RBC; además, se instituyó en la Universidad de Makerere un título especializado en readaptación de base comunitaria (Post Diploma Certificate).

148. Hacia finales de los años ochenta, el Instituto Africano de Readaptación recibió la asistencia técnica de la OIT para la formación del personal de readaptación profesional de los países del sur de Africa. Esta formación incluye cursos para los trabajadores sociales desde la base hasta los especialistas, así como para el personal de colocación y para los trabajadores rurales. Cinco países latinoamericanos (*Bolivia, Brasil, Colombia, México y Uruguay*) elaboraron un programa de formación para la integración de las personas discapacitadas; este programa se aplica en los centros de formación profesional de la región. Se aplicó en el Centro Nacional para las Personas Minusválidas, con la asistencia del PNUD y de la OIT, un programa para la formación de profesionales de la readaptación profesional de siete países de la región del Caribe (*Bahamas, Barbados, Dominica, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago*). Esta formación está destinada al personal de las instituciones de formación profesional y se dirige a la adopción de políticas de formación integrada, garantizando la igualdad de oportunidades a los discapacitados. En *Angola*, la formación del personal de readaptación profesional está respaldada por la OIT en el marco de un proyecto de asistencia técnica. El Centro Internacional de Formación de la OIT de Turín ha incluido programas relativos a los elementos de la formación y de la readaptación.

149. En la *República Checa*, se concede una subvención de 20.000 CZK por trabajador minusválido a los talleres de empleo protegido. En *Eslovaquia*: la oficina del trabajo otorga a los empleadores subvenciones que pueden alcanzar 20.000 coronas eslovacas en concepto de reembolso de los gastos de funcionamiento por cada trabajador discapacitado ocupado en los talleres de empleo protegido. En *Perú*, el decreto supremo núm. 037-88-TR, de 1988, prevé que las empresas promocionales para los inválidos que cuentan entre sus empleados con al menos un 65 por ciento de inválidos, gocen de desgravaciones, y son privilegiadas por las empresas del sector público para la comercialización de sus productos. En la

*Federación de Rusia*, el decreto presidencial núm. 394, de 25 de marzo de 1993, instituye un sistema de créditos y de subvenciones para la creación de talleres de producción que emplean a discapacitados. En *Suecia*, la ordenanza de 1985 relativa al empleo protegido en el sector público, prevé una subvención que puede alcanzar el 100 por ciento de la cuantía de los salarios de los trabajadores discapacitados.

150. Por ejemplo: en *Suecia*, una sola institución (Samhall) agrupa a todas las unidades del sector.

151. Por ejemplo: en *Argentina* (talleres protegidos terapéuticos y talleres protegidos de producción), en *Australia* (donde coexisten talleres protegidos propiamente dichos, y «enclaves», estructuras que reagrupan a los trabajadores discapacitados dentro de las empresas ordinarias), en *España* (centros especiales de empleo y centros ocupacionales), o en *Francia* (talleres protegidos y centros de ayuda por el trabajo).

152. Por ejemplo: en *Canadá* (provincia de Quebec) el número de centros de trabajo adaptados se mantuvo estable entre 1982 y 1996, para volver a crecer este último año; en un pequeño país como *Costa Rica*, más del 60 por ciento de los talleres protegidos que existen hoy, datan de la última década. En *España*, los Centros Especiales de Empleo ascendieron, desde 1987, a más del doble, para alcanzar hoy la cifra de 14.000. En los *Estados Unidos*, durante los últimos cinco años, el NISH, asociación de talleres para personas con discapacidades graves, y que no representa, por tanto, más que una parte del medio protegido, ha visto que el número de trabajadores incorporados pasó de 15.000 a cerca de 26.000. En *Francia*, los centros de ayuda por el trabajo aumentaron su capacidad de acogida en 20.000 puestos (incremento de 33 por ciento) y los talleres protegidos, en 5.000 (incremento de 80 por ciento) en diez años. En la *India*, acaba de decidirse la creación de un fondo para el empleo de los discapacitados, que debería tener efectos en el empleo protegido. En *Suecia*, en cambio, la empresa Samhall viene ofreciendo casi el mismo número de puestos para los trabajadores discapacitados desde hace diez años (27.000).

153. Dentro de la Unión Europea, esta tasa varía de 1 a 12 por mil.

154. Según los países, el porcentaje de no discapacitados oscila entre el 5 y el 25 por ciento y es asignado esencialmente a tareas de dirección. A este respecto, la situación de *Polonia* es excepcional, con 122.000 trabajadores minusválidos sobre una población total del sector evaluada en 200.000; bien es cierto que, en este caso, el empleo de 40 por ciento de minusválidos (o incluso de 30 por ciento de ciegos) permite aspirar a la obtención de la etiqueta de establecimiento de trabajo protegido.

155. Por ejemplo: en *Argentina*, 90 por ciento de los trabajadores del sector presentan una minusvalía mental, mientras que constituyen sólo 16 por ciento en el *Reino Unido* y 3 por ciento en *Noruega*. Por el contrario, el porcentaje de minusválidos físicos es de 50 por ciento en *Suecia* y de 7 por ciento en *Francia* o en *Australia*. Las unidades de trabajo protegido reagrupan a una media que se sitúa entre 30 y 90 minusválidos.

156. Por ejemplo: en la *República Checa*, *Eslovenia*, *Japón* y *San Marino*. En *Alemania*, se solicita a los empleadores que tengan a bien estructurar el puesto de trabajo, de tal manera que al menos 6 por ciento de las personas discapacitadas que están obligadas por ley a contratar, puedan, en principio, ser empleadas. En *Portugal*, el art. 31 del reglamento núm. 728-A/92 define las medidas dirigidas a la elaboración de ayudas técnicas, a la adaptación de puestos de trabajo, a la eliminación de obstáculos de tipo arquitectónico y a la elaboración de nuevos métodos adecuados de intervención a los fines de la integración en el mercado regular del trabajo. En el *Reino Unido*, la ley de 1995 sobre discriminación por motivo de discapacidad exige que los empleadores procedan a acondicionamientos razonables del puesto de trabajo, con el fin de que el trabajador discapacitado no se vea desfavorecido. En *Uruguay*, el



art. 16 de la ley núm. 16.095 dispone que el Estado adoptará medidas adecuadas para hacer accesibles a los trabajadores discapacitados los puestos de trabajo y otros lugares públicos.

157. CIT, 65.<sup>a</sup> reunión, 1979, Informe VI (1), *Trabajadores de edad madura: trabajo y jubilación*, OIT, Ginebra.

158. B. Rehnberg: «Rehabilitation in relation to labour market policy», ILO European Symposium on work of the disabled: *Vocational rehabilitation and employment creation* (Stockholm, 1980), pág. 145.

159. CIT, 68.<sup>a</sup> reunión, 1982, Informe VI (1), *Readaptación profesional*, OIT, Ginebra.

160. Por ejemplo: *Alemania, Austria, Azerbaiyán, Eslovaquia, Francia, Hungría, Japón, Marruecos, Pakistán, Polonia, Rumania, Federación de Rusia, Tailandia, Túnez y Viet Nam*.

161. Por ejemplo: en *Francia*.

162. Por ejemplo: en *Alemania*.

163. Por ejemplo: 0,5 por ciento en *Tailandia*; 1 por ciento en *Pakistán*; 1,6 por ciento en *Japón*; 2 por ciento en *España*; 3 por ciento en *Rumania* y en *Viet Nam* (a excepción de los sectores de la energía, de la metalurgia y de la química, donde la cuota es del 2 por ciento); 4 por ciento en *Austria*; 5 por ciento en *Grecia* y en *Hungría*, y 6 por ciento en *Alemania, Francia y Polonia*.

164. Por ejemplo: en *Alemania*, los empleadores de los sectores público y privado que tengan 16 o más empleados están sujetos a la obligación de cuotas. En *Brasil*, en virtud de la ley núm. 8112 de 11 de diciembre de 1990, las personas discapacitadas tienen derecho a participar en los concursos de puestos en la administración pública federal compatibles con su discapacidad. Se les reserva el 20 por ciento de los puestos que se someten a concurso. Además, de conformidad con la ley núm. 8213 de 1991, se les reserva del 2 al 5 por ciento de los puestos en las empresas que emplean a más de 100 personas. En *España*, las empresas y los empleadores del sector público con más de 50 empleados. En *Japón*, los establecimientos que tengan 63 o más empleados (en el sector privado, sólo los empleadores con más de 300 empleados pueden estar sujetos a penalidad). En *Pakistán*, los establecimientos con 100 o más empleados. En *Rumania*, aquellos que empleen 250 o más trabajadores. En *Tailandia*, los que empleen a más de 200 trabajadores.

165. Por ejemplo: en *Alemania*, 120 dólares norteamericanos al mes. En *Hungría*, esta penalidad se eleva al equivalente de 56 dólares norteamericanos al mes. En *Japón*, a 400 dólares norteamericanos al mes; la Oficina Pública sobre la Seguridad del Empleo, puede ordenar a las sociedades que no hubieran cumplido con sus cuotas la elaboración de un plan de empleo para los minusválidos. El objetivo de ese plan es el de definir una estrategia que la sociedad se impondrá para dar satisfacción a las cuotas en un plazo de tres años. En *Mauricio*, los empleadores que no respeten las cuotas tienen la posibilidad de pagar en compensación una contribución a la Comisión de la Formación Profesional y del Empleo de los Minusválidos.

166. Ley de 1.º de julio de 1986 sobre el empleo de los trabajadores discapacitados.

167. Por ejemplo: *Brasil, Grecia, Italia y la República Unida de Tanzania*. En *Grecia*, de conformidad con la ley núm. 1648, de 1986, que prevé la colocación obligatoria de personas discapacitadas por los Comités del Ministerio de Trabajo en todo el país, se colocaron, entre 1987 y 1992, 3.168 personas discapacitadas en los sectores privado y público. En *Italia*, existe un sistema de cuotas obligatorio de

empleos bajo la forma de colocación de determinadas categorías de grupos desfavorecidos considerados como necesitados de una protección especial, con el fin de que el derecho al trabajo, tal y como está consagrado en la Constitución, sea plenamente aplicado. Según la ley núm. 482, de 2 de abril de 1968, toda empresa o administración pública que emplee a más de 35 personas, debe emplear a aquellas personas que se encuentran en las categorías protegidas (personas desfavorecidas en el plano social o en otro, incluidas las personas con discapacidades) en una proporción que represente el 15 por ciento del total de los efectivos. El artículo 19 de la ley núm. 104, de 5 de febrero de 1992, hace extensiva esta legislación a las personas que tienen una discapacidad mental. En la *República Unida de Tanzania*, en virtud de la ley de 1982 sobre los discapacitados (empleo), todo empleador sujeto a tales disposiciones está obligado a asignar un empleo a las personas registradas como discapacitadas.

168. En *Arabia Saudita*, el decreto núm. 7, de 18.01.1402 (de la hégira), que enmienda el decreto núm. 219, de 27.11.1400 (de la hégira), elevó a 50.000 rials la ayuda al trabajo independiente de las personas discapacitadas. En *Argentina*, se concedió asistencia financiera a las personas discapacitadas que inician una actividad económica (véase la ley núm. 24.308 de 1994). En *Burkina Faso*, el artículo 7 de la ley núm. 86-005/CNR/PRES, de 16 de enero de 1986, que trata de la adopción de medidas sociales a favor de las personas discapacitadas, prevé una reducción de derechos de patente y otros impuestos aplicables a los artesanos discapacitados, en función del grado de su invalidez; además, se prevé la cobertura financiera de la formación de las personas discapacitadas en un trabajo dependiente en el terreno artesanal y de pequeños oficios. Los préstamos sin interés concedidos a las personas discapacitadas por la Caja de Ayuda, creada a tal efecto, se enfrentan con problemas de financiación de la mencionada Caja, inherentes a la situación socioeconómica del país. En *Canadá*, especialmente en la provincia de Alberta, el programa de readaptación profesional de las personas discapacitadas concede una ayuda financiera a los residentes que padecen una discapacidad física o mental y que tienen necesidad de adquirir una formación profesional para aumentar sus oportunidades de encontrar un empleo. En la *República Checa*, pueden otorgarse fondos, con miras a la compra de material de equipos para iniciar una actividad independiente generadora de ingresos. En *Ecuador*, se otorgan créditos y se establecen diferentes formas de asistencia financiera en beneficio de las pequeñas empresas y cooperativas de trabajadores discapacitados. En *Estonia*, un decreto de 9 de febrero de 1995 sobre las subvenciones a los empleadores, prevé una ayuda a la formación de las personas discapacitadas para el empleo independiente, que corre a cargo de la Oficina del Empleo. En *Finlandia*, los empresarios gravemente discapacitados quedan exentos del impuesto sobre el valor añadido (en 1995, 1.475 empresarios se beneficiaron de esta desgravación) y se concede una ayuda al empleo independiente de las personas discapacitadas por un período que oscila entre 6 y 15 meses. En *Grecia*, como consecuencia de la decisión del Secretario general del Ministerio de Trabajo, núm. 34 166, de 28 de enero de 1993, una persona minusválida puede percibir una subvención de una cuantía de 600.000 dracmas para crear una empresa en el sector de la transformación, y de 500.000 dracmas en el sector de los servicios y del comercio. En *Lituania*, se concede a las personas discapacitadas una ayuda al empleo independiente, de conformidad con la ley núm. 1-2044 de 28 de noviembre de 1991, sobre la integración social de las personas discapacitadas, bajo la forma de préstamos en condiciones más favorables que las del mercado. En *Nueva Zelandia*, la ley de 1992 sobre la readaptación y el seguro de indemnización, que se dirige a las personas cuya discapacidad sea el resultado de un accidente, prevé una ayuda al empleo independiente de estas personas; un programa de subsidios para el empleo independiente, contribuye a financiar la ayuda al empleo de las personas discapacitadas. En *Polonia*, las personas discapacitadas sin empleo que quieran acometer una empresa independiente, pueden percibir un préstamo equivalente a 25 salarios medios, con la posibilidad de una reducción de la deuda del orden de 50 por ciento, si la actividad se realiza durante al menos dos años. En *Portugal*, el decreto ley núm. 247/89, de 5 de agosto de 1989 y el decreto normativo núm. 99/90, prevén la ayuda al empleo independiente de las personas discapacitadas. En *Sudán*, la ley sobre el bienestar y la readaptación de las personas discapacitadas en general, de 1984, prevé que éstas, basándose en una recomendación del Consejo Nacional para el Bienestar y la Readaptación de las Personas Discapacitadas, cuando haya sido creado el mencionado

Consejo, podrán gozar de medidas de exención fiscal en la compra de material profesional, así como de una exención del impuesto sobre la renta.

169. Por ejemplo: en *Alemania*, de conformidad con el reglamento que trata de la tasa compensatoria para las personas gravemente discapacitadas, párrs. 15 y 16 de la ley sobre las personas gravemente discapacitadas, los empleadores pueden recibir, por intermedio de los fondos regionales de las Agencias Centrales para las Personas Discapacitadas (Hauptfürsorgestellen) o en su nombre, mediante fondos locales y en estrecha cooperación con la Oficina Federal para el Empleo, créditos o subvenciones hasta llegar a una cuantía total de los gastos de adaptación de un puesto de trabajo y/o del costo de compra de un equipo especial. Se prevé asimismo una ayuda financiera para iniciar a un minusválido en la utilización del equipo adaptado. Estos medios son financiados con cargo a las tasas pagadas por los empleadores que no están de acuerdo con la obligación de contratación de 6 por ciento de discapacitados. Si una persona minusválida, como consecuencia de su incapacidad, tiene necesidad de utilizar un vehículo para ir al trabajo, las ventajas previstas incluyen una asistencia para la adquisición de un vehículo especialmente adaptado o para la obtención de un permiso de conducir. En *Bélgica*, la Agencia para la Integración de los Discapacitados de la Comunidad Valona, prevé subvenciones para la compra, la construcción y la transformación de la infraestructura y para el equipamiento de las personas con minusvalías. La comunidad flamenca reembolsa a los empleadores los gastos de adaptación en que hubieran incurrido para poner un puesto de trabajo a disposición de un trabajador discapacitado. En *Canadá*, la Oficina para los Discapacitados de Quebec puede otorgar a los empleadores subvenciones para adaptar puestos de trabajo a las posibilidades de las personas minusválidos (art. 62 de la ley que garantiza el ejercicio de los derechos de las personas minusválidas, de 1.º de septiembre de 1994). En *España*, se pagan subvenciones hasta un total de 150.000 pesetas para la adaptación de puestos de trabajo. En los *Estados Unidos*, los organismos del Estado para la reinserción profesional pueden financiar, en todo o en parte, los gastos correspondientes a la tecnología de asistencia u otras asignaciones para los individuos que satisfacen las condiciones. En *Francia*, el Fondo para la Integración Profesional de las Personas Minusválidas paga para la adaptación de la formación y para la asignación de puestos de trabajo. En *Grecia*, la ley núm. 1648, de 1986, especifica, en su artículo 5, párrafo II, que las oficinas locales de la Organización del Empleo de la Mano de Obra, pueden pagar hasta 180.000 dracmas para la adaptación de un puesto de trabajo. En *Irlanda*, las personas con una discapacidad, que son empleadas o que trabajan por su cuenta, pueden obtener un equipo especial en concepto de préstamo, para ayudarles a cumplir con sus tareas. En *Nueva Zelandia*, en el marco de la Caja de Subvenciones a los fines de las modificaciones, puede otorgarse una subvención a un empleador hasta un total de 10.000 dólares, en concepto de ayuda para cubrir los gastos correspondientes a la modificación de un puesto de trabajo o a la dotación de un equipo adaptado en la perspectiva del empleo de una persona minusválida. En el *Reino Unido (Jersey e Isla de Man)* se estableció una ayuda financiera para el acondicionamiento de los lugares de trabajo y los equipos.

170. En *Argentina*, los empleadores que emplean a más del 4 por ciento de trabajadores discapacitados y deben proceder a adaptaciones de los puestos de trabajo para superar los obstáculos vinculados a la arquitectura, tienen derecho a un crédito especial a tal efecto. En *Chile*, en virtud de la ley núm. 19.284 (capítulo III, arts. 34, 35 y 38), el Estado está obligado, cuando financia en todo o en parte los programas de formación profesional, a proveer los medios necesarios para que esta formación sea plenamente accesible a las personas con discapacidad. En *Costa Rica*, en virtud del artículo 26 de la ley núm. 7600, de 1995 (sobre igualdad de oportunidades para las personas discapacitadas), los empleadores pueden recibir una asistencia técnica para adaptar los puestos de trabajo a las necesidades de los trabajadores discapacitados. Estas modificaciones pueden incluir transformaciones en el medio físico y la aportación de ayuda técnica o de servicios de apoyo. De conformidad con el artículo 27 de esta misma ley, los empleadores deben suministrar instalaciones que permitan que todos los trabajadores, sin discriminación alguna, trabajen y progresen en el empleo. En *El Salvador*, existen diferentes formas de ayuda financiera para adaptar el puesto de trabajo y superar las barreras de tipo arquitectónico; estas formas de ayuda

financiera son las deducciones fiscales y los créditos de impuestos.

171. Un estudio realizado en los *Estados Unidos* reveló que más de la mitad de las adaptaciones realizadas en las empresas por los empleadores no les suponía prácticamente gasto alguno, al tiempo que un 15 por ciento de las adaptaciones supusieron gastos inferiores a 500 dólares (New York State School of Industrial and Labour Relations, Cornell University: *Reasonable Accommodation under the Americans with Disabilities Act*, 1994).

172. David Dilli: «Handbook of Accessibility and Tool Adaptations for Disabled Workers in Post-Conflict and Developing Countries», OIT, Ginebra, 1997.

173. Por ejemplo: en *Argentina*, el programa «Promoción del empleo privado», incluye a las mujeres y a los jóvenes discapacitados. El Fondo Nacional de Empleo, institución responsable de este programa, toma a su cargo el pago de sus salarios y de sus cotizaciones sociales durante los seis primeros meses de su contrato. En *Australia*, la ley de 1996 sobre las relaciones en el ámbito del lugar de trabajo, prevé un sistema de salarios subvencionados (Supported Wage System) subordinado a la adecuación razonable del lugar de trabajo. La complementación de esta legislación se extiende a la Commonwealth, teniendo cada una de las provincias de Australia su propia legislación en materia de subvención de los salarios. En *Austria*, la caja del seguro de accidentes está autorizada a pagar a la persona discapacitada asegurada que hubiera ocupado un empleo en el que la remuneración plena y total pudiera ser obtenida sólo una vez que se hubiesen adquirido las calificaciones necesarias, una asignación que puede elevarse a cuatro años de salario completo. Durante el mismo período, el empleador puede percibir una subvención. Los excombatientes minusválidos están comprendidos en disposiciones similares. En *Bélgica*, la ley prevé un máximo de tres años de contribución a la remuneración de los trabajadores discapacitados para adecuar un período de adaptación mutua entre el empleador y el trabajador discapacitado. Se paga una ayuda de compensación con carácter de contribución al salario y a las cargas sociales del trabajador minusválido, a modo de compensación de la eventual pérdida de productividad que pueda representar para el empleador el empleo de un discapacitado (convenio colectivo del trabajo núm. 26). En *Finlandia*, los empleadores pueden percibir durante un máximo de dos años una subvención cuando contratan a un solicitante de empleo discapacitado que no pudo ser colocado por los servicios del empleo o a través de otras medidas de promoción, entre ellas, la readaptación profesional. El discapacitado cuyo empleo es así subvencionado tiene un contrato de trabajo con el empleador y percibe un salario. La subvención respecto del empleo cubre la totalidad de los costos salariales (art. 3 de la ordenanza de 1987 sobre el empleo); la cuantía de la subvención ordinaria del empleo equivale a la prestación diaria máxima pagada en virtud de la ley sobre la protección de la subsistencia de los desempleados. Sin embargo, con arreglo a la ley sobre el empleo de 1.º de enero de 1998, esta medida no se aplica a las personas que, por causa de enfermedad, discapacidad o lesiones, perciben una pensión completa de invalidez o de jubilación anticipada, debido a su incapacidad para ocupar un empleo, en virtud de la ley sobre el seguro de enfermedad, de la ley sobre las pensiones nacionales, de las leyes relativas a las prestaciones de desempleo o de la ley sobre el seguro de accidentes de la circulación (incluso si no están implicados los beneficiarios de asignaciones de invalidez). En *Grecia*, los empleadores pueden percibir una subvención de 2.900 dracmas al día durante un año (art. 5, párr. 1 de la ley núm. 1648, de 1986). En *Portugal*, se otorgó a las empresas que emplean minusválidos, una ayuda bajo la forma de subvenciones salariales (decreto núm. 275/89, Reglamento núm. 99/90). En *Suecia*, un subsidio al empleo se destina a cubrir una parte del salario, que varía entre el 80 y el 100 por ciento del salario de referencia y para un período que puede superar los cuatro años (Ordenanza de 1991 sobre subsidios salariales).

174. Por ejemplo: en *Austria*, la Caja del Seguro de Accidentes está autorizada a pagar al empleador que contrata a un discapacitado asegurado una subvención que llega hasta cuatro años. Estas disposiciones comparables cubren a los excombatientes minusválidos. En *Estonia* (reglamento

gubernamental núm. 62, de 9 de febrero de 1995). En *Finlandia*, decreto sobre el empleo de febrero de 1993, que comprende disposiciones sobre las medidas de subvención del empleo de las personas discapacitadas. Pueden otorgarse subvenciones salariales a los empleadores que contratan a personas minusválidas que quedan sin empleo al menos cinco meses en el curso de los seis últimos meses. *Irlanda* conoce un sistema mixto de subvenciones (Employment Support Scheme, Employment Incentive Scheme y Employment Subsidy Scheme).

175. Por ejemplo: *Bélgica, El Salvador, Francia, Federación de Rusia y Uruguay*. En *Bulgaria* y en *Hungría*, puede asignarse un subsidio a las empresas que emplean un número de personas discapacitadas superior a las cuotas fijadas por la ley.

176. Por ejemplo: en *Brasil*, se prevén medidas específicas de incentivo para las empresas que emplean a trabajadores cuya discapacidad física o mental tiene por efecto una productividad sensiblemente reducida. En *Chile*, se asigna una ayuda a las empresas del sector privado que emplean a personas ciegas o mudas.

177. Por ejemplo: en *Estonia* la reglamentación núm. 62, de 2 de septiembre de 1995, relativa a las primas a los empleadores prevé una subvención mensual durante un año, posterior al pago del salario por el empleador.

178. Por ejemplo: en *Bulgaria*, la ley de 1995 sobre la protección, la readaptación y la integración de los minusválidos prevé, de manera general, un apoyo al empleo de las personas discapacitadas y, de modo particular, al empleo de personas minusválidas por los jefes de empresa que superan la cuota que se les impuso. En *Finlandia*: el decreto sobre el empleo núm. 130/1993, en su forma enmendada, prevé una ayuda al salario durante un período máximo de dos años para el empleo de los discapacitados y un aumento de esta ayuda cuando el empleo se acompaña de una formación profesional. El Gobierno de *Nueva Zelandia* indica la existencia de un programa de apoyo al empleo de los inválidos.

179. Por ejemplo: *Argentina, China, Eslovaquia, Eslovenia, España, Perú, Tailandia, Tayikistán, Túnez y Zambia*. En la *República Checa*, la ley núm. 586/92, relativa al impuesto sobre la renta, prevé reducciones del impuesto aplicables por trabajador minusválido y en función del grado de discapacidad, así como una reducción del impuesto del 50 por ciento en beneficio de las empresas que ocupan al menos a 20 trabajadores, de los cuales el 60 por ciento son discapacitados. En el *Congo*, la ley núm. 009, de 22 de abril de 1992, que trata de la situación, de la protección y de la promoción de la persona discapacitada, prevé deducciones y desgravaciones, así como exenciones tributarias para las empresas que emplean trabajadores discapacitados. En *Estados Unidos*, la ley sobre el crédito del impuesto con arreglo al empleo, concede un crédito tributario a los empleadores que contratan a determinadas categorías de bajos ingresos, entre ellas, las personas que hubieran seguido una readaptación profesional; además, prevé tal medida en caso de contratación de personas discapacitadas por las pequeñas y medianas empresas. En *Honduras*, los empleadores gozan de una reducción que puede alcanzar el 25 por ciento para la creación de empleos destinados a las personas minusválidas. En *Polonia*, las oficinas regionales del trabajo pueden otorgar a los empleadores que ocupen a personas minusválidas una asignación de subvenciones a los fines de los pagos en concepto de cotizaciones de seguridad social y se concede una deducción fiscal proporcional a las empresas que emplean al menos a un 7 por ciento de trabajadores discapacitados. Además, se otorga a las empresas que emplean más del 50 por ciento de trabajadores discapacitados una exención total de impuestos, con la condición de que el 50 por ciento de la cuantía de la desgravación acordada se destine a la readaptación profesional de las personas minusválidas. Por último, se concede una exención total del impuesto a las empresas específicamente creadas para el empleo de las personas discapacitadas que emplean a más de 20 personas de las que al menos el 40 por ciento son discapacitadas, con la condición de que la cuantía que corresponde al 10 por ciento de la desgravación vuelva a ingresarse en el Fondo Nacional para el

Empleo y en la readaptación de las personas discapacitadas, y de que el 90 por ciento restante se destine a la readaptación de esas personas en la empresa. En *Rumania*: el art. 9 de la ley núm. 57, de 9 de junio de 1992, sobre la contratación de personas minusválidas prevé especialmente una reducción de impuestos sobre el volumen de negocios en beneficio de las empresas de más de 250 trabajadores, que tienen la obligación de emplear a un número de trabajadores discapacitados respetándose la cuota obligatoria del 3 por ciento; además, los talleres protegidos que emplean a más del 70 por ciento de las personas discapacitadas gozan de una reducción del 50 por ciento del impuesto sobre el volumen de negocios y se concede una exención total de este impuesto a los talleres protegidos organizados para los ciegos, que ocupen al menos un 50 por ciento de personas discapacitadas. En la *Federación de Rusia*, la ley fiscal de 27 de diciembre de 1991 y la ley relativa al impuesto sobre los beneficios de las empresas y de las organizaciones prevén una exención del 50 por ciento del impuesto sobre los beneficios para los establecimientos que emplean al menos a un 50 por ciento de personas discapacitadas. En *Singapur*, puede otorgarse una deducción que llega hasta los 100.000 dólares a los empleadores que modifican sus lugares de trabajo para adaptarlos a los discapacitados. En *Viet Nam*, los establecimientos de formación profesional y las escuelas de comercio para personas discapacitadas están exentos de impuestos, mientras que otros establecimientos gozan de reducciones de impuestos como contrapartida a la formación de una persona discapacitada.

180. Por ejemplo, en la *Federación de Rusia*, el decreto presidencial núm. 1303, de 26 de octubre de 1992, prevé la exención del pago de cotizaciones del seguro al Fondo Nacional para el Empleo, en beneficio de los establecimientos que emplean al menos a un 50 por ciento de personas discapacitadas.

181. El art. 35 del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102); el art. 26 del Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121) y el art. 13 del Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128).

182. Párrafo 40.

183. Párrafo 41.

184. Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67).

185. Artículo 35 del Convenio núm. 102.

186. Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121).

187. Artículo 26, párr. 1, *b*).

188. Artículo 26, párr. 1, *c*).

189. Artículo 13, párr. 1, *a*).

190. Artículo 13, párr. 1, *b*).

191. XX Asamblea General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, Grupo de Estudio sobre la Rehabilitación: «Las medidas especiales tomadas por las instituciones de seguridad social para permitir y facilitar la existencia autónoma de las personas incapacitadas», Manila, 28 de octubre - 6 de noviembre de 1980.



192. «Las medidas especiales tomadas por las instituciones de la seguridad social para permitir y facilitar la existencia autónoma de las personas incapacitadas», informe XXIV de la XXI Asamblea General de la AISS, Ginebra, 3-13 de octubre de 1983.

193. Por ejemplo, en *Ecuador*, la resolución núm. 741 del 18 de septiembre de 1990 (relativa al Consejo Superior del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por la que se aprueba el reglamento general del Seguro de Riesgos del Trabajo) que modifica la resolución núm. 851 del 4 de abril de 1995 prevé en su art. 63 la aplicación de un programa de readaptación que comprende la evaluación profesional, la formación profesional y la posibilidad de incorporar al trabajador a un nuevo puesto de trabajo en su empresa. En *El Salvador*, el decreto núm. 243 de 1968 prevé en el art. 65 que el Instituto Salvadoreño del Seguro Social orientará lo antes posible la política de prestaciones hacia la reeducación profesional de los discapacitados que han sufrido accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. En la *India*, la ley núm. 34 de 1948, prevé el fomento de medidas para mejorar la salud y el bienestar de los asegurados, con miras a su reintegración al empleo. En *Venezuela*, el art. 25 de la ley del 6 de abril de 1967 que establece el seguro social y el art. 156 de su reglamento general del 28 de diciembre de 1979 prevén que el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales debe elaborar un programa de readaptación profesional que puede incluir la formación profesional para una nueva profesión y/o medidas de readaptación al trabajo anterior.

194. Por ejemplo, el régimen del seguro social de *Malasia* prevé mediante las disposiciones de la ley núm. 4 de 1969 la posibilidad de promover la financiación de las medidas de un programa de readaptación y de empleo en un nuevo puesto de trabajo de los asegurados. En *Senegal*, la ley núm. 73/37 de 1973 prevé en su art. 95 que la Caja de Seguridad Social toma a su cargo o reembolsa los gastos ocasionados por el tratamiento, la readaptación funcional, la reeducación profesional y la reclasificación.

195. En *Argelia*, la ordenanza núm. 66-183 de 1966 prevé el derecho para la víctima de un accidente de trabajo a un tratamiento especial con miras a su readaptación profesional, y, si la persona es incapaz de ejercer su función anterior, el derecho a una formación profesional en una institución o al servicio de un empleador. En *Canadá*, en virtud de las leyes provinciales que rigen los regímenes de indemnización de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, el órgano administrativo responsable en materia de indemnización de accidentes de trabajo tiene amplios poderes en el ámbito de la readaptación y puede adaptar, en función de las necesidades reales del beneficiario, las modalidades de la financiación de la readaptación; en la provincia de Quebec, la Comisión de Accidentes de Trabajo puede tomar las medidas y proceder a los gastos que considere necesarios o útiles a fin de contribuir a atenuar o hacer desaparecer las lesiones del asegurado. Estas medidas pueden tomarse con respecto al trabajador o al empleador. En *Filipinas*, en virtud del decreto presidencial núm. 442 de 1974 que instituye el Código de Trabajo, el régimen de indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales debería comprender la creación de centros equipados y dotados del personal necesario para organizar un programa equilibrado de tratamiento y evaluación de las capacidades profesionales, de preparación para el empleo así como también una asistencia destinada a ayudar a los beneficiarios a desarrollar sus facultades intelectuales, profesionales y sociales. En *Portugal*, según la ley núm. 2127 de 1965 modificada por la ley núm. 22 del 14 de julio de 1992, los trabajadores víctimas de accidentes de trabajo o de enfermedades profesionales que han reducido su capacidad o su facultad de generar ingresos pueden beneficiarse de los servicios de colocación.

196. En *Canadá*, es el caso por ejemplo en la provincia de Quebec, con la ley sobre los accidentes de trabajo del 23 de mayo de 1985, modificada por la ley del 23 de diciembre de 1996; en la provincia de Ontario, en virtud del art. 42 de la ley de 1996 sobre la seguridad y el seguro de los trabajadores, la Comisión de la seguridad y del seguro de los trabajadores decide si debe prepararse para un trabajador un programa de reintegración en el mercado de trabajo y determina en tal caso el empleo o la empresa

adecuados para la realización de dicho programa.

197. Por ejemplo, en *Albania*, el art. 45 de la ley núm. 7703 del 11 de mayo de 1993 sobre los seguros sociales. En los *Países Bajos*, la ley sobre el seguro de incapacidad de 1975, en su tenor modificado por la ley del 7 de julio de 1993, prevé la aplicación de medidas para la formación con miras al ejercicio de una nueva actividad profesional. En *Senegal*, los arts. 109 y 110 de la ley del 4 de agosto de 1973 que establecen el Código de la Seguridad Social.

198. *Alemania, Italia, Países Bajos y Suecia* (véase «Les systèmes de pensions dans les pays industrialisés», A. Zelenka, BIT). En *Brasil*, la ley núm. 8213 del 24 de julio de 1991 relativa al plan de prestaciones sociales, modificada por la ley núm. 9032 del 28 de abril de 1995, prevé en su art. 89 que la seguridad social suministra los medios apropiados para la formación y la readaptación profesional así como para la readaptación social. En *Polonia*, la seguridad social toma a su cargo las medidas de readaptación profesional como la orientación y la formación profesionales («Cuadro comparativo de los regímenes de seguridad social», Consejo de Europa, séptima edición, 1995).

199. Las leyes provinciales de *Austria* prevén la protección de todas las personas discapacitadas que no lo han sido en virtud de las leyes federales. En *Canadá*, en la provincia de Newfoundland, la ley de 1978 relativa a la readaptación profesional de los discapacitados prevé la aplicación de medidas de formación profesional, fomento del empleo de los discapacitados, y suministro de asignaciones a las agencias privadas de readaptación profesional. En *Finlandia*, la entidad de seguro social tiene una red de oficinas locales en todo el país que proporciona consejos en materia de readaptación profesional. En *Suiza*, las medidas de readaptación profesional ocupan un lugar importante. En virtud de la ley sobre el seguro de invalidez del 19 de junio de 1959, modificada por última vez el 7 de octubre de 1994, el asegurado que tiene dificultades para elegir una profesión o ejercer su actividad anterior por causa de su invalidez tiene derecho a las medidas de orientación profesional y a la reclasificación en otra profesión si su capacidad de ingresos puede así ser protegida o mejorada, así como a las prestaciones de un servicio de colocación. Por ejemplo, treinta y cinco comités repartidos en todo el territorio se ocupan de los programas de readaptación profesional para los discapacitados con el apoyo de 13 oficinas regionales donde trabajan equipos de especialistas que ofrecen servicios de orientación profesional y de colocación para estas personas.

200. En *Austria*, las diferentes ramas de la seguridad social han creado comisiones especiales de readaptación que pueden adquirir, establecer o hacer funcionar centros de formación. En *Bélgica*, en el marco del seguro de enfermedad y de invalidez, los asegurados y sus derechohabientes o las personas a su cargo pueden interponer una demanda ante el Colegio de Médicos Directores del Instituto Nacional del Seguro de Enfermedad y de Invalidez con el propósito de obtener que los organismos de seguro tomen a su cargo los gastos ocasionados por los programas de reeducación funcional y profesional, tales como los gastos de examen de orientación profesional, de inscripción a los cursos y a los exámenes de internado, de desplazamiento, de material y de equipamiento necesarios para la formación profesional. En *Finlandia*, la formación y la readaptación profesionales son organizadas por la seguridad social que participa en las actividades de orientación realizadas en el lugar de trabajo mediante la financiación de la investigación sobre la readaptación, la evaluación y la formación práctica de conformidad con la ley nacional sobre las pensiones núm. 347/56 modificada por la ley núm. 610/91 sobre la readaptación profesional, organizada por el Instituto de Seguros Sociales. Además corresponde a la seguridad social impartir una formación profesional a los jóvenes discapacitados que entran en la vida activa. La ley núm. 608/91 que modifica la ley sobre los servicios de salud en el trabajo prevé el fomento de la readaptación profesional mediante la organización de consultas a este respecto en los servicios de salud en el trabajo. En *Francia*, de conformidad con el art. 14 de la ley núm. 75/534 del 30 de junio de 1975, de orientación en favor de los discapacitados, modificada por la ley núm. 97-60 del 24 de enero de 1997, la decisión de que el seguro médico se haga cargo de los gastos de reeducación en los establecimientos

de reeducación o de educación profesional depende de la Comisión Técnica de Orientación y de Reclassificación Profesional (COTOREP).

201. En *Francia*, existe el derecho a que los gastos de educación o de reeducación profesional sean tomados a su cargo por los órganos de seguro de enfermedad también para las personas que realizan pasantías profesionales, puesto que la pasantía en la que participa el discapacitado, siempre y cuando se trate de una pasantía oficial, da derecho a una remuneración pagada por el Fondo Nacional del Empleo, lo que da a la persona que realiza la pasantía el estatuto de asegurado social.

202. España, ley núm. 13/82 (artículo 12), de 7 de abril de 1982, y decreto núm. 383/84.

203. Por ejemplo, en *Brasil*, de conformidad con el art. 223 de la ley núm. 8213 de 1991, relativa al plan de prestaciones sociales.

204. En *Brasil*, la citada ley núm. 8213 prevé en su art. 223 que el Instituto Nacional de la Seguridad Social puede concertar convenios y acuerdos financieros y técnicos para fomentar el empleo de los discapacitados. El régimen del seguro de invalidez puede financiar la creación de una actividad profesional independiente, mediante la atribución de una asignación o de un préstamo. En *Suiza*, el asegurado puede acceder a una ayuda en capital en particular para desarrollar una actividad de trabajador independiente.

205. Por ejemplo, en *Alemania*, en el marco de la asistencia profesional, la institución del seguro contra accidentes actúa en estrecha colaboración con la institución del seguro de desempleo y con otros organismos públicos y privados, así como también con los empleadores (arts. 556 a 558 del Código RVO). En el *Reino Unido*, existen servicios especializados para los discapacitados, organizados por equipos locales de colocación y de orientación. La reintegración en el mercado local de trabajo se ve facilitada por la creación de una asociación con las instituciones benéficas (*La protection sociale dans les Etats membres de l'Union Européenne*, Comisión Europea, 1995).

206. Por ejemplo, en *Australia*, la ley sobre la seguridad social núm. 26 de 1947, modificada por la ley sobre la seguridad social núm. 46 de 1991, prevé en el art. 134 que el director general de los servicios sociales encargados de aplicar la ley puede, en función de la edad y a la capacidad mental y física de una persona que solicita una pensión de invalidez o de un pensionado inválido, decidir que una pensión de invalidez no será otorgada o será retirada si el que la solicita o el pensionado no se somete a la formación propuesta o al tratamiento ofrecido. En *Chipre*, la ley sobre el seguro social, núm. 41 del 6 de octubre de 1980, modificada por la ley núm. 64 de 1993, prevé la posibilidad de exigir del titular de una pensión de invalidez que siga una formación profesional o cursos de readaptación profesional; en ese caso los gastos de atención médica estarán a cargo del régimen de seguro social. En *Dinamarca* y en *Francia*, se mantiene el pago de las asignaciones de invalidez durante el período de readaptación profesional. En *Noruega*, la asignación de una pensión implica condiciones estrictas en cuanto a la movilidad geográfica y profesional, con condiciones de asignación aún más restrictivas para las personas menores de 35 años (*Evolution des législations nationales de la sécurité sociale*, Consejo de Europa, 1992).

207. En *Luxemburgo*, en virtud del art. 189 de la ley del 27 de julio de 1987, modificada por la ley del 22 de diciembre de 1989, sobre el seguro de pensión en caso de vejez, de invalidez y de supervivencia, el asegurado debe someterse hasta la edad de 50 años, so pena de privación de la pensión, a las medidas de readaptación o de reconversión que pueden ser prescritas por la caja de pensión competente, por proposición del control médico de la seguridad social.

208. En *Turquía*, el reglamento que rige las prestaciones médicas prevé servicios de readaptación funcional y profesional. Una vez realizada la formación, el beneficiario pierde el derecho a la pensión de invalidez al retomar una actividad profesional (*Tableaux comparatifs de régimes de sécurité sociale*, Consejo de Europa, séptima edición, 1995).

209. En *Dinamarca*, la ley de 1921, modificada en 1984, prevé el mantenimiento de las asignaciones de invalidez durante la readaptación profesional. En *Finlandia*, cuando el beneficiario de una asignación de readaptación cuyo monto equivale al de las indemnizaciones diarias de enfermedad sigue cursos de readaptación profesional, tiene derecho al pago de indemnizaciones de un monto equivalente a la tasa de la prestación de desempleo del régimen de base aumentado en un 10 por ciento (*Evolution des législations nationales de sécurité sociale*, Consejo de Europa, 1992). En *Francia*, en virtud del art. R-341-18 del Código de la Seguridad Social, la Caja de Seguridad Social puede conservar al discapacitado que realiza una pasantía de reclasificación o reeducación profesional, durante toda la duración de la pasantía, una fracción de la pensión de invalidez que puede alcanzar el 50 por ciento del monto de ésta.

---

Para todo complemento de información, diríjase al Servicio de Relaciones Oficiales (REL OFF), número de teléfono: +41.22.799.7732, número de fax: +41.22.799.8944, e-mail: [RELOFF@ilo.org](mailto:RELOFF@ilo.org)



---

Copyright © 1998 Organización Internacional del Trabajo (OIT)

[Descargo de responsabilidad](#)  
[webinfo@ilo.org](mailto:webinfo@ilo.org)

---

*Esta página fue creada por HK, y aprobada por RH. Última actualización: 16 de marzo de 1998.*